

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.054-A, DE 2018
(Da Sra. Carmen Zanotto)

Susta os efeitos do inciso III e dos §§ 1º e 4º do art. 2º da Portaria Ministerial nº 570, de 29 de novembro de 2016, do Ministério das Cidades; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação (relator: DEP. TONINHO WANDSCHEER).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIACÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.054, de 2018, de autoria da Deputada Carmen Zanotto, pretende sejam sustados os efeitos do inciso III e dos §§ 1º e 4º do art. 2º da Portaria Ministerial nº 570, de 29 de novembro de 2016, do Ministério das Cidades, que *“dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica”*.

Os dispositivos específicos que se pretende ver sustados são os que conceituam pavimentação definitiva e que estabelecem que as vias de acesso aos conjuntos habitacionais com solução de pavimentação definitiva constituem um dos requisitos básicos para implantação de empreendimentos, para que, então, sejam considerados aptos à operação de crédito (financiamento) com recursos do FGTS nas unidades do Minha Casa Minha Vida.

Na Justificação, a Autora contextualiza a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em relação ao déficit habitacional brasileiro, que passou à possibilitar o acesso à moradia às famílias de baixa e média renda. Em contraponto, explicita o crescimento do setor da construção civil com a oferta maciça de empreendimentos imobiliários, que geram milhares de empregos e ativam inúmeros segmentos industriais e de serviços ligados à cadeia da construção.

Segundo dados trazidos pela Autora, *“as pequenas construtoras representam, atualmente, mais de 40% dos financiamentos do PMCMV, linha de crédito que movimentou, no primeiro semestre de 2018, mais de 26 bilhões de reais, segundo dados da Federação Nacional dos Pequenos Construtores (Fenapc)”*.

Em tal contexto, a Autora traz a informação de que *“a exigência de solução definitiva para acesso aos imóveis praticamente inviabiliza o papel dos pequenos construtores no PMCMV, pois a pavimentação de ruas demanda investimentos vultosos, muito acima da capacidade financeira dos pequenos construtores”*, ademais de entender que *“tal exigência configura-se como transferência indevida de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais para o setor privado, já que a construtora é quem deverá pavimentar todas as vias de acesso aos empreendimentos, quando na verdade se trata de atribuição eminentemente pública”*.

Assim, conclui que “a norma emanada pelo Ministério das Cidades mostra-se ilegítima, pois fere o princípio da razoabilidade, um dos fundamentos mais importantes da administração pública”, tendo o Poder Executivo extrapolado o seu poder regulamentar ao trazer exigência muito além da emanada pela legislação ordinária.

Sujeito à apreciação do Plenário, a Mesa Diretora distribuiu o presente Projeto de Decreto Legislativo à esta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e à de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), esta última para mérito e art. 54 Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

À esta Comissão de Desenvolvimento Urbano compete manifestar-se sobre “assuntos atinentes a habitação e sistema financeiro da habitação” e “infraestrutura urbana e saneamento ambiental”, como prevê partes da alínea “a” do inciso VII, do art. 32 do RICD.

Até a elaboração deste, **não foram apensadas outras proposições** a esta.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 1.054, de 2018, de autoria da Deputada Carmen Zanotto, pretende sejam sustados os efeitos do inciso III e dos §§ 1º e 4º do art. 2º da Portaria nº 570, de 29 de novembro de 2016¹, do Ministério das Cidades. Transcreve-se, abaixo, tais dispositivos, quando da edição da referida Portaria:

Art. 2º - Ficam estabelecidos, na forma deste artigo, os requisitos básicos para implantação de empreendimentos:

.....

III - infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, e **que inclua vias de acesso, com solução de pavimentação definitiva**, iluminação pública e soluções de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais;

.....

§ 1º Para fins do inciso III do caput, entende-se por pavimentação definitiva o tratamento permanente da superfície para regularização do piso e conservação da base, feito com concreto, paralelepípedo, peças intertravadas de concreto, asfalto ou outros elementos que configurem uma solução adequada para tráfego e sejam as práticas adotadas pelo município

.....

¹ Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=30/11/2016&pagina=70>

§ 4º Para unidades habitacionais que venham a ser adquiridas até 31 de dezembro de 2018, dispensa-se a solução de pavimentação definitiva nos casos a seguir especificados:

I - nas operações de crédito destinadas à aquisição de unidades residenciais isoladas ou unifamiliares ou que integrem empreendimento ou condomínio composto de, no máximo, 12 (doze) unidades; ou

II - nas operações de crédito destinadas à produção ou requalificação de imóveis residenciais localizados em municípios com população limitada a 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

(grifos nossos)

Ocorre, no entanto, que desde a edição da referida Portaria houve duas alterações, já na tentativa de minimizar a inviabilização de pequenos construtores no Programa Minha Casa Minha Vida em razão da exigência de pavimentação definitiva.

A primeira foi por meio da Portaria nº 760, de 28 de dezembro de 2018², que **alterou de 31/12/2018 para 30/06/2019 a data em que se dispensaria a exigência de solução de pavimentação definitiva** nas operações de crédito destinadas à aquisição de unidades residenciais isoladas ou unifamiliares ou que integrem empreendimento ou condomínio composto **de, no máximo, seis unidades, e não mais de até doze unidades.**

Em tal sentido, tem-se que **o prazo somente foi estendido para empreendimentos menores**, explicitando a referida portaria que, **em relação aos de até doze unidades, o prazo somente seria estendido de 31/12/2018 para 30/06/2019 nos casos em que o agente financeiro já tivesse aprovado a respectiva operação até o prazo inicial de 31/12/2018.**

Destarte, o Poder Executivo, por si, entendeu que a solução dada com a edição da referida Portaria nº 760, de 2018, também não minimizaria os transtornos e o impacto gerado a partir da exigência criada em instrumento infralegal, que foi a exigência de pavimentação definitiva como requisito básico para implantação de empreendimentos à realização de operação de crédito (financiamento) com recursos do FGTS nas unidades do Minha Casa Minha Vida.

Tanto é que, agora já como Ministério do Desenvolvimento Regional, foi editada a Portaria nº 1.153, de 6 de maio de 2019³, **novamente estendendo o já prorrogado prazo em que se dispensaria a exigência de pavimentação definitiva, passando, então, de 30/06/2019 para 30/11/2019 em relação às operações de crédito para aquisição de** unidades residenciais isoladas ou unifamiliares ou que integrem empreendimento ou condomínio composto de, no máximo, **seis unidades.**

No entanto, **para as unidades de empreendimentos compostos de, no máximo, doze unidades, a mesma Portaria criou novo marco:** o que antes se vinculava à operações aprovadas pelo agente financeiro

² Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/12/2018&jornal=600&pagina=33>

³ Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/05/2019&jornal=515&pagina=5>

até 31/12/2018, passou a ser para os empreendimentos “*que tenham obtido **alvará de construção até 30 de junho de 2017 e carta de habite-se ou documento equivalente, expedido por órgão público municipal competente, até 30 de novembro de 2018***”.

Analisando a vinculação de haver solução de pavimentação definitiva para que seja possível a contratação de operações de crédito com recursos do FGTS no âmbito do Minha Casa Minha Vida, é possível verificar que o tema não é novo, e há tempos, o Poder Executivo decide de diferentes formas sobre sua exigência ou dispensa. Vejamos.

Por meio da Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011⁴, dispensava-se a solução de pavimentação definitiva para as operações de crédito destinadas à:

I - aquisição ou produção de unidades residenciais isoladas unifamiliares;

II - aquisição de unidades *residenciais unifamiliares*, cuja produção ou requalificação tenha ocorrido com recursos diversos do FGTS, e integrem conjunto habitacional ou condomínio composto de, no máximo, 12 (doze) unidades; ou

III - à produção ou requalificação de imóveis residenciais que estivessem localizados em municípios com população de até 50.000 habitantes; e que possuísse entidade organizadora ou agente promotor vinculado ao setor público; e que contasse com a doação de terreno ou infraestrutura pelo poder público local.

A Portaria nº 160, de 6 de maio de 2016⁵, revogou as exceções à exigência de pavimentação definitiva previstas na Portaria nº 363, de 2011, tornando-a obrigatória a todos os empreendimentos. Após, editou-se a Portaria nº 544, de 1º de novembro de 2016⁶, que manteve a obrigatoriedade, sem exceções, apenas conceituando o que se entendia por pavimentação definitiva.

A decisão de não excepcionar a exigência de pavimentação definitiva valeria a partir de 02 de janeiro de 2017, mas, antes disso, seis meses após a publicação da Portaria nº 160, de 06/05/2016, o Poder Executivo revisou sua decisão, revogando todas as portarias anteriores e editando, assim, a agora questionada Portaria 570, de 2016.

Aliás, é bom registrar que o tema foi objeto de audiência pública conjunta desta Comissão de Desenvolvimento Urbano com a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, realizada no dia 12 de julho de 2018⁷.

Nas conclusões da referida audiência, um dos pontos chamam muito a atenção. O custo para a pavimentação de 1 km custa, em média, R\$ 300 mil, ou seja, mais do que o dobro da unidade habitacional em si, já que as construtoras de menor porte possuem unidades habitacionais na faixa de R\$ 120 mil. Os resultados

⁴ Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/08/2011&jornal=1&pagina=51&totalArquivos=96>

⁵ Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=09/05/2016&pagina=117>

⁶ Íntegra da versão certificada pela Imprensa Nacional, acessada em 12/08/2019, está disponível no link:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&data=03/11/2016&pagina=50>

⁷ A gravação da Audiência Pública conjunta está disponível no link: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/videoArquivo?codSessao=74318&codReuniao=53392>. Acesso realizado em 12/08/2019.

só podem ser ou se tem um aumento no valor das unidades, transferindo-se o custo aos participantes do PMCMV, ou torna-se insuportável o ônus para pequenos construtores, retirando-os do projeto.

Um outro ponto que particularmente julgo importante trazer para a discussão neste PDC é que com o desenvolvimento de pequenos empreendimentos nos espaços vazios de um determinado município, além de se gerar emprego e renda por toda a cadeia envolvida neste processo, faz com que os cidadãos passem a recolher o IPTU [Imposto Predial e Territorial Urbano], e, considerando este, é possível que o próprio município tenha a iniciativa de pavimentar a área e vias necessárias como um todo.

De tudo isto, tem-se que o Governo Federal, sob a justificativa de pretender definir padrões construtivos, com o fim exclusivo de padronizar a qualificação dos imóveis a serem financiados pelas Instituições Financeiras com aplicação de recursos do FGTS, **ainda que se determine um prazo de transição para que as medidas possam ser implementadas de forma gradual, desconsidera-se as realidades dos municípios.**

Veja-se que nos municípios com menos de 50 mil habitantes, que representam 88% dos 5.570 municípios brasileiros, não se tem a mesma realidade que se pretende ver atendida nos atos infralegais do, agora, Ministério do Desenvolvimento Regional. Em muitos destes municípios somente a rua principal é pavimentada. Em outros, há de se considerar que canoas e barcos são os principais meios de transporte, e, portanto, a pavimentação definitiva parece não ser a prioridade dos municípios.

A dispensa à exigência de pavimentação definitiva em relação a estes municípios é temporária com base nos atos do Poder Executivo. Suas realidades não são temporárias no mesmo prazo.

O que se pretende deixar claro é que, com base na Portaria nº 570, de 2016, e suas posteriores alterações, hoje temos um marco temporal fixado no dia 30 de novembro de 2019. Ou seja, a partir de dezembro deste ano, passa-se a exigir, em razão de Portaria editada pelo Executivo Federal, que, nestes municípios, se tenham exigências maiores que a própria Lei prevê.

Sobre o assunto, melhor poderá dizer a próxima Comissão de mérito, que é a CCJC, mas fica claro que a Lei 11.977, de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, no inciso III do seu art. 5ª-A apenas impôs que, na implantação dos empreendimentos, deverão ser observados requisitos, que, entre outros, está **a infraestrutura básica que inclua vias de acesso**, mas JAMAIS, que estas deveriam ser por meio de **pavimentação definitiva**.

Por tudo já exposto, tem-se que, ademais de a Portaria fazer exigência além dos limites da Lei, extrapolando-se o Poder regulamentar, o assunto em si é de relevante impacto que não pode ser tratado em ato do poder executivo, pulando-se o processo legislativo necessário para que o tema seja discutido por esta Casa.

Assim, por todo o exposto, conclui-se que devem ser sustados os efeitos do inciso III e dos §§ 1º e 4º do art. 2º da Portaria Ministerial nº 570, de 29 de novembro de 2016, do Ministério das Cidades, hoje, Ministério do Desenvolvimento Regional, **e suas alterações posteriores**, razão pela qual somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.054, de 2018.

É o Voto.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2019.

Deputado **TONINHO WANDSCHEER**

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.054/2018, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Toninho Wandscheer.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Pr. Marco Feliciano - Presidente, José Nelto - Vice-Presidente, Adriano do Baldy, Alex Manente, Flaviano Melo, Francisco Jr., José Ricardo, Joseildo Ramos, Marcelo Nilo, Miguel Haddad, Norma Ayub, Ricardo Pericar, Toninho Wandscheer, Eduardo Braide e Gustavo Fruet.

Sala da Comissão, em 28 de agosto de 2019.

Deputado PR. MARCO FELICIANO
Presidente