Nota Técnica

O MINHA CASA, MINHA VIDA VOLTOU, OU TRATA-SE DO MARCO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE URBANIZAÇÃO? ANÁLISE DO RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA QUE TRATA DA MP Nº 1.162/2023

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nº 39

Renato Balbim

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

agosto de 2023

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

EQUIPE TÉCNICA

Renato Balbim
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <renato.balbim@ipea.gov.br>.

Como citar:
BALBIM, Renato. **O Minha Casa Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma política nacional de urbalização?** Análise do relatório da comissão mista que trata da MP nº 1.162/2023. Brasília, DF: Ipea, ago. 2023. (Dirur : Nota Técnica, 39).

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur39-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO **4**

2 IMPRESSÕES SOBRE O PLC *VIS-À-VIS* OS ACHADOS ANTERIORESRELATIVOS À MP Nº 1.162/2023 ..... **4**

3 IMPRESSÕES GERAIS SOBRE O PLC **6**

4 AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO PLC **6**

5 ANÁLISE DAS INOVAÇÕES APONTADAS NO PLC VIA MUDANÇAS LEGAIS **9**

6 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS NA ANÁLISE DO PLC **12**

REFERÊNCIAS **13**

1 INTRODUÇÃO

Esta nota técnica (NT) trata da análise do relatório apresentado em 31 de maio de 2023 pelo deputado Marangoni (União/SP) à Comissão Mista que analisa a Medida Provisória (MP) nº 1.162/2023 e suas 298 emendas. O relatório foi a voto na referida comissão no dia 1º de junho e, aprovado por unanimidade, segue para votação nos plenários da Câmara e do Senado. A matéria perde validade no dia 15 de junho de 2023, revelando uma tramitação em caráter acelerado para que ocorra sua conversão em lei.

Esta NT dá sequência a duas outras elaboradas nesse processo. A primeira NT, intitulada *O Minha Casa, Minha Vida voltou. Dos tons de cinza do Casa Verde Amarela ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP e suas 253 emendas anunciam?*, analisou o texto da MP em relação às políticas e definições anteriores, notadamente o programa Casa Verde e Amarela (CVA) e sistematizou e analisou as 253 emendas parlamentares até então apresentadas. A segunda NT, intitulada *O Minha Casa, Minha Vida voltou, e com melhorias habitacionais: análise da MP e suas 298 emendas*, tratou de expandir o universo analisando as emendas apresentadas após a prorrogação de vigência da MP, tendo como foco a nova linha de atendimento das melhorias habitacionais, apresentando proposições de viabilização dessa política a partir de achados de pesquisa conduzida em parceria pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

Esta NT pretende, de maneira expedita, em função da tramitação da matéria, sistematizar as principais mudanças que o relator propõe imprimir no corpo da MP e apontar as partes do texto que se vinculam às melhorias habitacionais, tema de interesse do Ipea em função da parceria com o CAU/BR e como forma de contribuir com a possível formulação no governo federal de uma efetiva nova modalidade de política de desenvolvimento urbano, que assegure o direito à moradia sem a vinculação com a produção de novas unidades habitacionais, ou seja, enfrentando a precariedade da maior parte do estoque imobiliário que foi construído, basicamente, via autoconstrução.

2 IMPRESSÕES SOBRE O PLC *VIS-À-VIS* OS ACHADOS ANTERIORES RELATIVOS À MP Nº 1.162/2023

Destacam-se aqui os quatro principais achados da primeira NT que analisou a MP em comparação ao projeto de lei de conversão (PLC) e, em seguida, os sete principais avanços que haviam sido apontados naquele momento.

1) Quanto à inovação na forma de buscar instituir a legislação citada em relação à MP apresentada pelo governo, bastante sucinta se comparada às MPs anteriores, que criaram o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e o CVA, o PLC subverte essa tendência ao inserir novos temas de maneira bastante detalhada.

2) Quanto à expansão das possibilidades de execução da política habitacional, o PLC preserva todas as novas modalidades, inclui uma nova, ao menos como terminologia, o *retrofit*, e detalha o papel de novos agentes já previstos na MP, notadamente as entidades sem fins lucrativos, incluindo também a figura das cooperativas.

3) Quanto à falta de priorização de pautas de expressivo interesse social, notadamente a participação social, os instrumentos de produção social e a avaliação de políticas públicas, nota-se que o PLC supera até mesmo as emendas parlamentares e fortalece a participação das famílias organizadas em associações e cooperativas habitacionais, além de detalhar, no corpo do texto e em legislações vinculadas, a viabilização da participação de entidades sem fins lucrativos. Quanto à avaliação das políticas públicas, destaca-se que o PLC inova ao definir como atribuição dos demais órgãos do governo federal a avaliação e o monitoramento do programa.

4) Quanto à existência de uma série de temas recorrentes em MPs ligadas aos programas habitacionais, notadamente questões cartoriais, registrarias e relativas aos fundos, nota-se que o PLC aprofunda substancialmente esses temas, trazendo uma longa série de atualizações e modificações em leis relacionadas, notadamente sobre registro eletrônico, procedimentos de regularização fundiária, matrículas, garantias e outros.

Em relação aos sete avanços que haviam sido apontados quando analisado o texto original da MP, pode-se considerar as observações a seguir.

1) Das novas linhas de atendimento, todas foram preservadas, sendo incluído ainda o *retrofit*, e detalhadas medidas que buscam viabilizar os lotes urbanizados, as melhorias habitacionais e o uso misto.

2) Quanto às diretrizes avaliadas como robustas, visto que articulavam direitos e linhas programáticas, o PLC dá ainda maior destaque às diretrizes ao defini-las no art. 3º, em vez de art. 4º. Não apenas como questão de forma, são incluídas oito novas diretrizes que tratam de adensamento urbano, integração com sistema de transporte, assistência técnica, autogestão, redução de desigualdades regionais, conectividade, pluralidade de agentes promotores e financeiros, trabalho técnico social e priorização dos municípios que promovam a função social da propriedade. Quanto a este último ponto, vale destacar que as disposições sobre a função social da propriedade devem constar nos planos diretores municipais – ou seja, pode-se dizer que o PLC se articula à política urbana de modo amplo.

3) Quanto ao reconhecimento ampliado do interesse social e da concepção do conceito de moradia, notadamente o entendimento amplo do conceito de moradia e a preocupação ambiental e climática, o PLC aprofunda ainda mais esse avanço, com especial ênfase nas questões ambientais e climáticas, abarcadas desde a proposição de composição de investimento no paisagismo, até todas as possibilidades abertas para a instalação de produção de energia fotovoltaica, inclusive prevendo a comercialização de excedentes. Destaca-se a previsão inovadora do *subsídio verde*, aporte complementar para projetos com uso de tecnologias sustentáveis.

4) Quanto ao reconhecimento de setores pouco valorizados na composição programática e na execução das políticas habitacionais, notadamente as entidades sem fins lucrativos, as assessorias técnicas, as cooperativas habitacionais e outras ligados a autogestão, o PLC também aprofunda esses termos e estabelece com detalhe e critério papéis e mecanismos viabilizadores dessa economia na política habitacional, reforçando as possibilidades da produção social da moradia.

5) Quanto à previsão e viabilização de uso comercial e misto nos empreendimentos habitacionais, além de assegurar o previsto no texto da MP, o PLC traz modificações em leis vinculadas, notadamente de fundos, que permitem que essa intenção seja executada. Inclusive, o PLC estimula estudos de exploração comercial dos ativos ambientais gerados pelo programa, ligando pautas ambientais com a viabilização de modelagens econômicas baseadas em uso misto. Destaca-se ainda a previsão inovadora do *subsídio de qualificação*, que permite aporte complementar para empreendimentos que incluam construção de áreas comerciais e equipamentos públicos.

6) Quanto à priorização de atendimento para grupos específicos em situação de vulnerabilidade, risco, violência etc., aqui também o PLC aprofunda ainda mais as inovações da MP e inclui como prioridades pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa, mulheres vítimas de violência doméstica e famílias residentes em áreas de risco. Em todos esses casos, e nos anteriores previstos na MP, o PLC ainda avança vinculando as leis específicas que tratam de cada grupo e as necessidades de adaptação das moradias desses.

7) Quanto à destinação de bens imóveis públicos para entidades sem fins lucrativos dentro do programa, o PLC preserva a previsão e ainda possibilita que os bens imóveis públicos possam compor os recursos do programa, viabilizando novas modelagens e formas mais expeditas de destinação.

3 IMPRESSÕES GERAIS SOBRE O PLC

Frente ao número elevado de emendas, o relator optou por apresentar um robusto PLC composto de 44 artigos, enquanto o sucinto texto original da MP somava 29 artigos.

Entende-se que, de maneira geral, o relator buscou atender àquelas emendas com as quais concordava no mérito por meio da melhor técnica legislativa possível. Em vez de internalizar no corpo do texto as referidas emendas, muitas delas foram atendidas por propostas de alteração em leis vinculadas, sintetizadas com outras emendas e atendidas via aprimoramento do texto da MP.

Não obstante, é fato a ser apontado que o texto do PLC se tornou um tanto mais robusto e complexo, algumas vezes aprofundando em detalhes e, outras, apontando temas de maneira mais superficial.

É notável que a complexidade dos temas inseridos no texto original da MP não apenas aponta para um programa habitacional que tem caráter de urbanização completa, integral e integrada, para utilizar os termos da urbanização de assentamentos precários,[1] mas também revela o enorme desafio que os Executivos nos três níveis da Federação terão para viabilizar e efetivar essas políticas. Há, nos parece, a intenção de que a política habitacional seja a própria política de desenvolvimento urbano, como por diversas vezes apontamos acerca do histórico das políticas nacionais de habitação no Brasil.[2]

As principais mudanças entre a MP e o PLC versam sobre temas inseridos pelo relator, pois não constavam das emendas, notadamente o *retrofit*, e a definição de critérios de elegibilidade de propostas e priorização de entes públicos e áreas a serem objeto de intervenção do programa que estejam associadas ao cumprimento da função social da propriedade.

Causa espécie o fato de que o PLC proponha a alteração de dezenove leis, enquanto a MP versava sobre alterações em apenas cinco legislações anteriores e diretamente vinculadas.

Nesse sentido, é apresentado mais à frente um quadro-síntese de análise das legislações apontadas para alteração. Ainda nesse quesito, expõe-se um segundo quadro com as alterações de legislação propostas via revogação de trechos de cinco leis, enquanto a MP propunha a revogação de trechos de três leis anteriores.

4 AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO PLC

A seguir, são apresentados os principais pontos não previstos no texto original da MP e que passaram a compor o texto do PLC. Nota-se, não serão tratadas aqui inovações e modificações, oriundas de emenda ou não, que estão sendo propostas pelo relator por meio da modificação de leis relacionadas à produção habitacional e ao processo de urbanização. Estes outros pontos estão tratados na seção 5, que analisa os quadros com a síntese das alterações nas leis.

1. A expressão urbanização integral e integrada foi definida em entrevista com a Secretária Nacional de Habitação, Inês Magalhães, quando o Ipea realizou pesquisa de avaliação da intervenção no Complexo do Alemão. Essa expressão síntese passou a fazer parte do resultado final programático do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas, também utilizada na metodologia de avaliação do programa desenvolvida pelo Ipea para o Ministério das Cidades (MCidades). Ver Ipea (2010) e Balbim *et al*. (2013).

2. Ver, entre outros, Krause, Balbim e Lima Neto (2013).

Diversos temas aqui elencados foram suscitados a partir de emendas parlamentares, mas incluídos no PLC por meio de um esforço de síntese da relatoria, e alguns dos outros temas são novos. Na medida do possível, serão feitos destaques apontando se o tema é novo ou oriundo de emenda, mas essa análise relativa ao fato da matéria ter sido ou não prevista em emendas deverá ser realizada posteriormente, de maneira mais detalhada, com base no banco de dados com as 298 emendas, que produzimos quando das outras duas NTs, disponível no *site* do Ipea.

Dessa forma, seguem dez pontos que formam blocos organizados, segundo os artigos do PLC, sejam novos artigos propostos ou revisões e inserções em artigos existentes na MP.

1) Quanto à finalidade do programa em promover o direito à cidade e à moradia associado ao desenvolvimento urbano, econômico e à geração de emprego, renda e qualidade de vida, foram acrescidos o desenvolvimento cultural e social, a sustentabilidade, a redução de vulnerabilidades e a prevenção de riscos de desastres. Vale citar esse ponto inicial relacionado às intenções do programa, pois o PLC traduz em diversos momentos essas inserções em previsões programáticas.

2) Em relação aos objetivos do programa, foram incluídos sete novos objetivos e três foram expandidos. Destaca-se o objetivo de redução de desigualdades sociais e regionais, tema antes previsto como diretrizes, e que fundamenta a visão programática de soluções regionalizadas e previsão de instrumentos urbanísticos que viabilizem requalificações e o cumprimento da função social da propriedade. Aponta-se, ainda, o objetivo de ampliar a atuação de agentes públicos e privados, o fortalecimento do planejamento urbano, o acesso a infraestruturas e equipamentos e a lógica de proximidade das intervenções a esses, a conexão digital e as bases sustentáveis da economia. Como citado anteriormente, vale apontar que essas novas inserções foram, cada uma em sua medida específica, traduzidas em previsões programáticas ao longo do PLC.

3) Entre as diretrizes do programa, destaca-se o estímulo a intervenções em localidades integradas a centros urbanos – supostamente com bom acesso às oportunidades urbanas – e a preocupação quanto ao custo de vida e segurança. Foram ainda acrescidas oito novas diretrizes, visando ao adensamento, à promoção da assistência técnica gratuita, ao incentivo a autogestão, cooperativas, pluralidade de agentes, cooperativas de geração de renda e trabalho técnico social. Destaca-se a diretriz expressa como obrigatoriedade para que a União priorize municípios que garantam a função social da propriedade. Além disso, destaca-se a inclusão do tema da requalificação de imóveis, chamada no PLC de *retrofit*.

4) O PLC inova ao incluir um novo artigo (art. 4º), que destaca as linhas de atendimento por meio das quais os objetivos do programa devem ser alcançados. Ao todo são catorze incisos e nove parágrafos, constituindo um bastante robusto artigo que, além de prever e detalhar o *retrofit*, também detalha sua priorização em centros urbanos, históricos e em intervenções de pequeno porte – de até duzentas unidades habitacionais. É incluída, entre as linhas de atendimento, a "moradia primeiro", prevista em emenda parlamentar – a matéria destoa por não trazer qualquer definição do que possa ser. Vale aqui o destaque, pois o tema é fruto da "importação" de título de programa já antigo de habitação nos Estados Unidos, não tendo sido aplicado em seus princípios de assistência social no Brasil. Além do *retrofit*, que é a novidade que aparece nesse artigo, a art. 4º segue detalhando aspectos relativos à modalidade *lotes urbanizados* e quanto à composição de custos e investimentos, notadamente de infraestruturas e serviços urbanos, associados aos empreendimentos, matéria explorada por diversas emendas parlamentares.

5) Quanto à composição de recursos do programa, art. 6º, o PLC traz cinco novas fontes: Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), emendas parlamentares, imóveis da União, cotas de fundos e recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil

(Funcap). A novidade aqui é essencialmente o Funcap, tema previsto em emendas parlamentares. De uma forma ou de outra, as demais fontes já faziam parte da composição de recursos. O art. 6º, assim como o art. 4º, é bastante longo e inovador. A complexidade e variedade de temas desses dois artigos destoa da técnica legislativa sucinta apresentada no texto da MP. Há certa "confusão" de temas no artigo, o qual deveria apontar apenas para a composição de recursos e que chega a definir critérios e destinações especificas como as parcerias público-privadas (PPPs). Notadamente, o art. 6º revisto traz uma inovação não prevista em emendas, ao menos não com a redação apresentada. Com o intuito de priorizar verbas para obras paradas, *retrofit* e municípios de até 50 mil habitantes, o artigo define que a União deva repassar, a título de transferência obrigatória, fundo a fundo ou via convênio, no mínimo 5% dos recursos definidos no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e no FGHab, condicionada a existência de fundo, órgão ou entidade da administração descentralizada responsáveis pela execução das políticas públicas de desenvolvimento urbano ou habitação. Vê-se nessa proposição uma certa similaridade com os mecanismos das chamadas emendas parlamentares de relator do Orçamento (também conhecidas como *orçamento secreto*), visto que o repasse aconteceria de maneira direta e via aplicativo, portanto, dificultando a transparência desse procedimento. Assim como em outros trechos, o art. 6º também traz critérios de prioridade, no caso a existência de terrenos em áreas urbanas consolidadas; determinação de medidas municipais de desoneração destinadas a habitação de interesse social (HIS); e a existência de lei específica que deve conter ao menos isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). O art. 6º segue detalhando e constituindo efetivas linhas programáticas quando aponta a priorização para os beneficiários de mais baixa renda, a chamada faixa 1, em localidades que tenham legislação específica que incentive ao menos duas de cinco condições: aumento do coeficiente de aproveitamento (CA) especifico para HIS, aumento do direito de construir através do gabarito, diminuição de exigências de vagas mínimas de estacionamento, isenção de taxas de outorga onerosa e flexibilização de legislação urbanística. Neste caso, vale uma crítica ao PLC, que não aponta o principal instrumento urbanístico para viabilizar a faixa 1, a saber, a definição de zonas especiais de interesse social (Zeis), instrumento mais fortemente destinado à regularização de áreas urbanas e acesso à terra do Estatuto da Cidade.[3] Por fim, o longo artigo ainda define a possibilidade de receber valores adiantados referentes a custos técnicos de projetos, dando viabilidade para o trabalho de assessorias técnicas e de prefeituras com baixa capacidade de investimento.

6) Quanto à composição do valor de investimento, o PLC acrescenta e destaca a prestação de assistência técnica gratuita para os beneficiários, observada a Lei nº 11.888/2008 (lei da Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social – Athis), não citada na MP, e outras três modalidades: infraestrutura para prevenção, mitigação e resposta a desastres naturais; obras de infraestrutura para lotes urbanizados; e aquisição e instalação de infraestrutura de tecnologia da comunicação e informação. Esses pontos, constantes do art. 13º, são ainda acrescidos de disposições programáticas para a destinação de imóveis da União preferencialmente para a faixa 1; previsão de reajustes pelo Índice Nacional de Custo de Construção (INCC) dos contratos de execução de obras, previsão de dispositivos para viabilizar a retomada de obras paralisadas, obrigatoriedade das concessionárias de saneamento em receber e assumir a gestão das infraestruturas externas aos condomínios implementadas, previsão de agentes (consórcio, cooperativa, condomínio e outros) para viabilizar a geração de energia solar, além da capacitação de lideranças para lidar

3. Sobre o tema, ver Lima Neto, Krause e Balbim (2014).

com os equipamentos. Destaca-se nesse art. 13º a previsão de três subsídios que não constavam na MP e que não foram previstos em emendas, ao menos nesses termos. Trata-se de: subsídio verde (tecnologias sustentáveis); subsídio de localização (proximidade a equipamentos, polos de emprego e transporte público); e subsídio de qualificação (construção de áreas comerciais e de equipamentos públicos). Esses três subsídios, associados às demais linhas programáticas e aos critérios de prioridade, revelam com clareza a dimensão urbanizadora da política habitacional proposta. Ressalta-se que a efetividade do uso de subsídios não deve prescindir de rigorosa e criteriosa regulamentação, como já ficou claro com o uso pouco eficiente dos subsídios de localização nas primeiras versões do MCMV.

7) No ar. 16º, que trata dos requisitos técnicos aplicáveis ao desenvolvimento dos projetos, das obras e dos serviços, destaca-se o conforto ambiental e a diferenciação de projetos em função de particularidades climáticas, culturais e sociais locais, em consonância com o objetivo regional do programa.

8) O PLC traz ainda como novidade o art. 17º, que diminui de 5% para 1% a cobrança simplificada de impostos relativa à receita mensal dos incorporadores para as obras da faixa 1. O mesmo instituto foi viabilizado com alterações legais propostas pelo PLC apontadas no quadro 1.

9) O art. 18º, também novo, define o INCC como correção automática das medições pagas com atraso superior a sessenta dias. Assim como previsto no art. 13º, o PLC responde à demanda antiga, associada a perdas significativas dos executores e a paralização de obras, observadas na primeira edição do MCMV.

10) Por fim, como inovações, o art. 18º traz novas incumbências ao Poder Executivo, como periodicidade para a atualização de subvenções, metas e benefícios, remuneração devida aos agentes operadores e financeiros, limites de renda e instrumentos e medidas de mitigação da inadimplência. Entende-se que os dispositivos, alguns efetivamente novos e não previstos em emendas, revelem a intenção do relator em propor um PLC que venha a se tornar uma política continuada de Estado, com previsibilidade de instrumentos, formas de atualização de valores etc.

5 ANÁLISE DAS INOVAÇÕES APONTADAS NO PLC VIA MUDANÇAS LEGAIS

Muito provavelmente em função do elevado número de emendas parlamentares, e de uma provável intenção da relatoria em propor uma lei abrangente e que tenha perenidade e previsibilidade em sua execução, diversos temas foram tratados, previstos, reforçados ou viabilizados através de mudanças em dezenove outras leis que tratam de matérias diversas.

A seguir, no quadro 1, estão elencadas cada uma das leis, o tema principal delas e um resumo interpretativo da(s) mudança(s) sugerida(s). Na sequência, no quadro 2, são elencadas as cinco leis que tiveram trechos revogados, da mesma forma viabilizando propostas contidas no texto do PLC.

Os dois quadros são referenciais, analíticos e autoexplicativos e, por isso, não serão objeto – ao menos nesse momento – de análises pormenorizadas, sendo a análise geral retomada na seção 6 desta NT. Destaca-se, ainda, que a técnica legislativa apresentada no relatório parece ter o condão de garantir a efetividade de medidas previstas no corpo da lei proposta, por exemplo, quando muda dispositivos relativos à microgeração de energia elétrica, na lei de telecomunicação, e mesmo no Decreto-Lei de 1941, que dispõe sobre desapropriações de caráter público.

QUADRO 1
Legislação alterada no PLC, tema e síntese da(s) alteração(ões) proposta(s)

Lei	Tema	Alteração
Decreto-Lei nº 3.365/1941	Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.	Institui o acordo sem necessidade de autorização legislativa entre entes federados para desapropriação de imóveis públicos. Permite que contratados pelo poder público possam promover a desapropriação autorizada em lei ou contrato. Garante aos contratados que desapropriem terras para urbanização, renovação urbana ou parcelamento, previstos no plano diretor (PD), após ressarcido o poder público, a receita de revenda de áreas. Quando a área desapropriada for núcleo urbano informal (NUI) deve prever medidas compensatórias. Autoriza que bens desapropriados por utilidade pública possam ser alienados de diversas formas, inclusive por PPPs. A desapropriação para fins de urbanização deve ter suas diretrizes previstas no PD ou na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos). Define taxa de 12% como juros compensatórios para divergências de valores de desapropriação.
Lei nº 4.591/1964	Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.	Inclui pertenças entre os produtos (edificação e unidades) relacionados ao crédito vinculado a patrimônio de afetação.
Lei nº 6.015/1973	Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.	Simplifica a abertura de matrícula e registro de imóvel e aponta que divergências na descrição não obstarão o registro. Aponta que essa alteração vale para o registro vinculado a desapropriação, usucapião, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (Cuem) e sentença judicial. Define documentos mínimos (planta, memorial descritivo, confrontantes etc.) para que entes públicos solicitem registro de imóveis urbanos sem registro anterior. Faculta aos municípios, em acordo com estados, requerer abertura de matrícula de imóveis urbanos estaduais. Simplifica procedimento para que oficial retifique o registro ou averbação. Simplificação, dispensa de firma reconhecida, para atos cartoriais vinculados a créditos imobiliários e regularização fundiária de HIS.
Lei nº 6.766/1979	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências.	Estabelece que, a critério do loteador, loteamento, bens e direitos vinculados poderão ser submetidos ao regime de afetação e apartados de seu patrimônio. Bens e direitos integrantes do loteamento só podem ser objeto de garantia para empréstimos diretamente vinculados. Detalha diversas disposições acerca do patrimônio de afetação. Procedimento para registro municipal de parcelamento não registrado e integração de domínio público de áreas.
Lei nº 8.036/1990	Dispõe sobre o FGTS, e dá outras providências.	Alarga a possibilidade de uso de saldo do FGTS para liquidação, amortização ou pagamento de prestação e financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).
Lei nº 8.677/1993	Dispõe sobre o FDS, e dá outras providências.	Inclui regularização fundiária e melhorias habitacionais na destinação do FDS. Autoriza à União alocar recursos no FDS para regularização e melhorias.
Lei nº 9.472/1997	Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações.	Inclui contribuição de prestadoras de serviço de telecomunicações na constituição de fundo de universalização (custo de parcela investimento não retornável pela exploração comercial). O fundo poderá arcar com assinatura de serviços nos empreendimentos do MCMV.
Lei nº 9.514/1997	Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária.	Passam a ser objeto de alienação fiduciária os direitos oriundos da imissão provisória na posse. Define ao fiduciante os custos com Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e condomínio. Permite leilões eletrônicos e publicações e correspondências eletrônicas de interesse do devedor.
Lei nº 10.188/2001	Cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).	Permite a presença de animais domésticos nas unidades produzidas pelo PAR.
Lei nº 10.406/2002	Institui o Código Civil.	Inclui como direitos reais os direitos oriundos da imissão provisória na posse quando concedida a entes públicos e entidades delegadas. Esses direitos também podem ser objeto de hipoteca.
Lei nº 10.931/2004	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.	Diminui de 4% para 1% da receita mensal recebida pelas incorporadoras como pagamento em regime especial de tributação quando os imóveis forem para HIS, e define como sendo faixa 1, ainda que o uso possa ser com misto de renda.
Lei nº 11.977/2009	Dispõe sobre o MCMV e a regularização fundiária.	Convalida as mudanças da MP que permite a produção de unidades comerciais, o prazo de 120 meses de prestações, quitação antecipada sem subsídios e retomada do imóvel dispensado leilão. Imóveis cuja permanência no programa esteja prejudicada, que deveriam ser doados pelo FAR e FDS a entes públicos, passam também a ser desmobilizados por meio de contratos, locação, cessão, arrendamento, venda ou outros para pessoas físicas e entidades com ou sem fins lucrativos. Estipula cinco critérios para a autorização de utilização pela União de seus imóveis ociosos em centros urbanos desde que atendida a faixa 1. Convalida o prazo definido pela MP de trinta dias para ocupação de imóveis do FAR. Aumenta o prazo para finalização da obra. Convalida os limites de renda para o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), conforme MP. Convalida a participação limitada apenas a disponibilidade orçamentaria da União no FGHab. Convalida a redução de 50% dos emolumentos relacionados ao MCMV, além de expandir para imóveis com recursos do FGTS, fora do MCMV, e sem data para término do benefício. Convalida que sejam asseguradas no MCMV condições de acessibilidade.

(Continua)

(Continuação)

Lei	Tema	Alteração
Lei nº 12.462/2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).	Inclui no RDC obras e serviços de engenharia para infraestrutura e construções de requalificação, urbanização e regularização.
Lei nº 13.105/2015	Código de Processo Civil.	Admite assinatura eletrônica em títulos de execução, dispensadas testemunhas.
Lei nº 13.465/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.	Garante direito de propriedade e define a necessidade de autorização de peças produzidas por particulares e utilizadas pelo poder público para fins de Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Permite a alienação fiduciária de lotes destinados ao proprietário original quando da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), sendo o poder público credor. Define que as infraestruturas, os equipamentos públicos e as melhorias previstos na Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) podem ser realizados com recursos públicos e privados. E que os investimentos em infraestruturas e indenizações devem ser ressarcidos por meio de contribuição de melhorias, quando públicos, e operações de crédito e financiamento, quando privados. Define uma série de organizações, inclusive entidades internacionais, autorizadas a proceder com as operações de Reurb-S. Investimentos e financiamentos devem sempre repor o valor integral, tornando a urbanização em Reurb-S obrigatoriamente onerosa. Permite que entes públicos façam obras de urbanização em Reurb-E, sendo que os valores investidos podem ser cobrados dos beneficiários.
Lei nº 14.063/2020	Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de *softwares* desenvolvidos por entes públicos.	Permite uso de assinatura eletrônica em negócios financeiros imobiliários, conforme MP, e expande também para contratos preliminares de negócios imobiliários de loteadoras ou incorporadoras.
Lei nº 14.133/2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.	Dispensa de licitações para aquisição de excedente de energia elétrica de unidades consumidoras beneficiárias de programas habitacionais ou sociais.
Lei nº 14.300/2022	Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (Pers).	Define desconto de 50% no valor faturável da energia elétrica para inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). Obriga a concessionária ou permissionária comprar o excedente gerado pelas unidades do MCMV. Permite a participante do SCEE beneficiário de programa social ou habitacional comercializar com entes públicos.
Lei nº 14.382/2022	Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp).	Procedimentos para assinatura eletrônica em registros públicos de imóveis.

Elaboração do autor.

QUADRO 2
Legislação revogada no PLC e tema

Lei	Tema	Revogação
Lei nº 9.514/1997	Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário.	Convalida revogação de trecho que definia valor mínimo para leilão de imóvel.
Lei nº 11.977/2009	Dispõe sobre o MCMV.	Revoga redação dada pela Lei nº 14.118/2021, que permite compor custos do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) itens de responsabilidades do construtor. Revoga a vedação de alienação de unidades comerciais. Convalida a revogação de permissão de alienação de unidades prejudicadas pelo gestor operacional. Convalida a revogação de autorização para vencimento antecipado de dívida em caso de atraso de qualquer espécie, inclusive condominial, superior a noventa dias. Convalida a revogação de autorização para que recursos públicos componentes do FGHab não pudessem cobrir inadimplência por desemprego e assumir dívida por morte ou invalidez.
Lei nº 14.118/2021	Institui o CVA.	Convalida as revogações da totalidade programática do CVA proposta na MP do MCMV.
Lei nº 14.382/2022	Dispõe sobre Serp.	Revoga instrumento inserido pela MP do MCMV que permitia às instituições financeiras apresentar e arquivar extratos eletrônicos para registro e averbação de atos relativos a bens imóveis. Nova redação foi dada nas alterações legais propostas no relatório.
Lei nº 8.036/1990	Dispõe sobre o FGTS.	Revoga a autorização para uso do FGTS em fundos garantidores. Revoga definição do Ministério do Trabalho e Previdência de regulamentar e acompanhar, além de subsidiar o Conselho do FGTS, nas operações de microcrédito. Quanto aos requisitos das operações fixadas pelo Conselho do FGTS, revoga-se a determinação de ao menos 5% destinados ao microcrédito; revogam-se todos os demais dispositivos relacionados ao microcrédito.

Elaboração do autor.

6 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS NA ANÁLISE DO PLC

Visto que o objetivo desta NT não foi o de avaliar de maneira aprofundada os impactos das propostas contidas no PLC, tampouco o de discorrer sobre sua viabilidade ou efetividade, e sendo o principal objetivo o de documentar e dar transparência ao processo de elaboração da política pública, apontam-se a seguir aquelas que, avalia-se, são as principais inovações e os principais destaques contidos no PLC, tanto em relação à MP inicialmente proposta pelo Executivo, quanto ao histórico da política habitacional desde a criação do MCMV em 2009.

Dessa forma, cabe aqui apenas destacar os principais pontos, trazidos adiante.

1) O PLC contraria a forma e a técnica legislativa inovadora proposta pela MP. Em vez de apresentar um texto sucinto, que deixava margem para inúmeras definições, sobretudo de critérios e prioridades, para que o Executivo regulamentasse por meio de normas infralegais, foram recuperadas proposições feitas por emendas parlamentares e no processo de debate da MP, detalhando linhas de atuação, fontes de recurso, critérios, grupos prioritários, entre outros temas.

2) O PLC inova e pretende viabilizar, por meio de revisões e previsões legais, aspectos relativos à sustentabilidade, às condições e qualidades do ambiente construído para além da unidade residencial, à conectividade das famílias beneficiadas com redes de informação e telecomunicações, entre outros.

3) Destaca-se a previsão de três formas de subsídios que pretendem viabilizar diretrizes e objetivos do programa: o subsídio verde, o de localização e o de qualificação. Associados, poder-se-ia imaginar, idealmente, a edificação de empreendimentos de uso misto, próximos a postos de trabalho, com urbanidade e materiais sustentáveis.

4) O PLC institui uma nova linha de atendimento, o *retrofit*, para a qual é dado destaque na definição de critérios de atuação, fontes de recursos, mecanismos e instrumentos que viabilizem a requalificação de imóveis. Do mesmo modo, são detalhadas as formas de viabilização dos lotes urbanizados, modalidade prevista (mas não detalhada) na MP. Contudo, como também há uma linha de atendimento de melhorias habitacionais, entende-se que haveria alguma forma de distinção entre essa e o *retrofit*, o que não fica claro no PLC.

5) Há uma efetiva e louvável inovação do PLC na definição de critérios, diretrizes e prioridades para atendimento a municípios que revelem esforços para o cumprimento da função social da propriedade urbana. O juízo de valor aqui expresso é limitado ao fato de ser esse instituto reconhecido na legislação brasileira, item que deveria nortear os planos diretores municipais, mas que historicamente se revela mais como uma bandeira de lutas do que uma realidade da produção do espaço. Além disso, aponta-se que essa previsão jamais foi instituída nos programas de desenvolvimento urbano do governo federal, contrariando, assim, a própria legislação (Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001) e os programas dos governos que instituíram o MCMV em 2009 e agora em 2023. Não obstante, o PLC não prevê o principal instrumento do marco legal das cidades que asseguraria o acesso à terra aos mais pobres e contribuiria para a consecução da função social da propriedade. Trata-se das Zeis, em nenhum momento citadas na MP ou no PLC.

6) Outro destaque do PLC é a revisão de todo um aparato legal composto por dezenove leis que tratam de diferentes temas, mas que trazem, sobretudo, modificações em assuntos já apontados quando da análise da MP como sendo temas recorrentes das políticas de habitação, principalmente os temas cartoriais, registrários, referentes a procedimentos de fundos, garantias e, neste caso, também relativos a parcelamento do solo, matrículas, registros eletrônicos e loteamentos.

7) O PLC, como apontado no início desta NT, traz como inovação a necessidade e a responsabilidade dos órgãos do governo federal em avaliar sua execução, tema esse levantado como crítica à MP na primeira NT dessa série de três.

8) Também, fazendo eco a diversas contribuições recebidas durante os debates da MP, o PLC valoriza e indica meios e prioridades para a execução de melhorias habitacionais, notadamente por meio de entidades sem fins lucrativos, setor da economia urbana que já aparecia na MP e que no PLC ganha maior relevância.

9) Nas mudanças legais, chama também atenção o número de menções a garantias, ao patrimônio de afetação das incorporadoras e temas correlatos, o que pode indicar a busca de maior *segurança jurídica* e de *segurança de conclusão e entrega* dos imóveis. Isso, o fato do setor se engajar nessa busca, não é em si uma novidade. Há, neste caso, maior clareza na revisão da legislação que impacta os temas, reforçando a ideia de que a técnica utilizada pela relatoria busque a consolidação dessa lei em um conjunto normativo mais amplo.

10) Destaca-se ainda que, nas mudanças legais, foram inseridas diversas novas disposições referentes ao processo de Reurb-S e Reurb-E, notadamente prevendo fontes de recursos e obrigações de custeio para a execução das obras necessárias de urbanização, com efetivos reforços de meios para que essas aconteçam em áreas de maior interesse de mercado, notadamente no caso da Reurb-E.

11) Por fim, entende-se que o PLC, aprovado por unanimidade na Comissão Mista no dia 1º junho de 2023, não se constitua apenas como um programa de habitação. Este PLC supera os marcos anteriores do MCMV e do CVA, que, dadas as dimensões, excediam o âmbito de programas e conformavam efetivas políticas setoriais de habitação. Neste caso, superadas as dificuldades de execução em função de sua complexidade, entende-se que o PLC, transformado em lei, possa tornar-se o orientador de parte substantiva das políticas de desenvolvimento urbano no país.

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al*. **Metodologia de avaliação de resultados**: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas. Brasília: Ipea, nov. 2013. (Texto para Discussão, n. 1903). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2342/1/TD_1903.pdf.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3812/1/Livro_Brasil_em_desenvolvimento_2010_v_3.pdf.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1853). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf.

LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. H.; BALBIM, R. N. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um *circuito completo* de intervenção. Rio de janeiro: Ipea, mar. 2014. (Texto para Discussão, n. 1943). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/TD_1943.pdf.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Brena Rolim Peixoto da Silva
Cayo César Freire Feliciano
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa
Natália de Oliveira Ayres

Capa
Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Roboto condensed regular 8/10,8 (texto)
Roboto condensed bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO