

ROTEIRO DE ATUAÇÃO

# SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

(PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA)

3ª Câmara de Coordenação e Revisão

**II**



# **SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

**(PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA)**

## **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

### **Procuradora-Geral da República**

Raquel Elias Ferreira Dodge

### **Vice-Procurador-Geral da República**

Luciano Mariz Maia

### **Vice-Procurador-Geral Eleitoral**

Humberto Jacques de Medeiros

### **Ouvidor-Geral do Ministério Público Federal**

Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho

### **Corregedor-Geral do Ministério Público Federal**

Oswaldo José Barbosa Silva

### **Secretário-Geral**

Alexandre Camanho de Assis

### **Secretária-Geral Adjunta**

Eloá Todarelli Junqueira



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

ROTEIRO DE ATUAÇÃO

# **SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

**[PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA]**

Volume 2

© 2019 – MPF

Todos os direitos reservados ao Ministério Público Federal

Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/publicacoes>.

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B823s | Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)                                                                                                                                                                                                                         |
|       | Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. 3. Sistema financeiro nacional : (Programa Minha Casa Minha Vida) – Brasília : MPF, 2019.<br>37 p. (Roteiro de atuação ; v. 2)                                                                             |
|       | Disponível também em: < <a href="http://www.mpf.mp.br">www.mpf.mp.br</a> >.                                                                                                                                                                                                     |
|       | 1. Financiamento habitacional – política governamental - Brasil. 2. Política habitacional - Brasil. 3. Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil) (PMCMV). 4. Déficit habitacional - Brasil. 5. Direito à moradia. 6. Ministério Público Federal – atuação. I. Título. II. Série. |
|       | CDDir 341.3787                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Elaborado por Isabella de Oliveira e Nóbrega – CRB 1/3131

### 3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

#### Titulares:

**Coordenador – Augusto Aras**  
Subprocurador-Geral da República

**Alcides Martins**  
Subprocurador-Geral da República

**Brasilino Pereira dos Santos**  
Subprocurador-Geral da República

#### Suplentes:

**Maria Emília Moraes de Araújo**  
Procuradora Regional da República,  
PRR 3ª Região/São Paulo

**Luiz Augusto Santos Lima**  
Procurador Regional da República,  
PRR 1ª Região/Brasília

**Marcus Vinícius Aguiar Macedo**  
Procurador Regional da República,  
PRR 4ª Região/Porto Alegre

#### Autores e revisores:

**Alfredo Carlos Gonzaga Falcão Júnior**  
Procurador da República, PRPE

**Cláudio Gheventer**  
Procurador da República, PRRJ

**Adriana da Silva Fernandes**  
Procuradora da República, PRSP

**Talita de Oliveira**  
Procuradora da República, PRMA

#### Planejamento visual e diagramação:

Héber Peixoto Sabino / Secretaria de Comunicação Social (Secom)

#### Revisão de texto:

Ana Paula Rodrigues de Azevedo / Secom  
Fernanda Gomes Teixeira de Souza / Secom

#### Normalização Bibliográfica:

Coordenadoria de Biblioteca e Pesquisa (Cobip)

#### Procuradoria-Geral da República

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C  
Fone (61) 3105-5100  
70050-900 – Brasília – DF

[www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br)

# Sumário

|          |                                                                                   |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
|          | <b>APRESENTAÇÃO</b> .....                                                         | 7  |
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                                           | 9  |
| <b>2</b> | <b>CAPÍTULO PRIMEIRO</b> .....                                                    | 11 |
| <b>3</b> | <b>CAPÍTULO SEGUNDO</b> .....                                                     | 25 |
| 3.1      | Análise a respeito da responsabilidade da Caixa Econômica Federal por faixa . . . | 25 |
| 3.2      | Medidas sugeridas de atuação .....                                                | 26 |
|          | <b>ANEXOS</b> .....                                                               | 28 |
|          | ANEXO A – NORMAS DO PMCMV .....                                                   | 28 |
|          | ANEXO B – JURISPRUDÊNCIA .....                                                    | 34 |
|          | ANEXO C – APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR .....                  | 35 |
|          | ANEXO D – MODELOS DE AÇÕES NO SISTEMA ÚNICO .....                                 | 36 |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                          | 37 |



# APRESENTAÇÃO

Este manual analisa os principais problemas decorrentes da apuração de responsabilidade durante a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal.

Foram feitas várias reuniões entre os membros do Grupo de Trabalho sobre Sistema Financeiro da 3ª CCR, que contou com o apoio de servidores da Câmara e agentes parceiros, como a Caixa Econômica Federal, para colher dados e, posteriormente, discutir as principais teses sobre os temas. Formado o texto, este foi submetido a críticas de membros da Casa, servidores e outros. O final da redação representa aquilo que foi refinado ao longo desse tempo, após o levantamento de discussões doutrinárias e jurisprudenciais, com a ambição de ser uma importante ferramenta ministerial, no trabalho do dia a dia.

O objetivo é trazer auxílio e segurança aos procuradores que enfrentarem os percalços de compreender um programa que visa a construir milhões de casas populares, ao custo de bilhões de reais.

O “*deficit*” de moradia sempre foi crônico no país. A ausência de políticas públicas adequadas fez com que o início do programa, em 2009, representasse uma luz e um caminho para a falta de esperança de brasileiros de baixa renda.

Entretanto, vários problemas surgiram; amiúde, relacionados com vícios de construção das edificações.

Isso impõe que as questões sejam analisadas de acordo com a faixa do programa, uma vez que a tônica social do problema da falta de acesso social e econômico à moradia prevalece na Faixa 1, em detrimento das demais faixas, cujos contratos se aproximam do regime privado.

Em tempo, não podem faltar os agradecimentos aos membros da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão (3ª CCR), bem como aos servidores, que sempre prestaram prestimosa colaboração. De outro lado, o reconhecimento aos que leram o manual e fizeram apontamentos importantes, para sintetizarmos sugestões em face das dúvidas tratadas nos capítulos seguintes.



# 1 INTRODUÇÃO

A finalidade de elaborar um roteiro de práticas é ofertar ao leitor uma forma de rapidamente tomar familiaridade com o tema, de modo que fique ciente das principais questões e dos possíveis caminhos para encontrar a melhor solução para o problema.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é um projeto ambicioso do Governo Federal que visa a fornecer milhões de casas próprias às pessoas de baixa ou média renda. É uma das formas de dar concretude ao comando constitucional que determina à União promover programas de construções de moradias e a melhoria de condições habitacionais (art. 23, IX, CF<sup>1</sup>).

Em 2009, durante o governo Lula, deu-se início ao Programa Minha Casa, Minha Vida com o objetivo de facilitar a aquisição de imóveis para a população de baixa renda e também para incentivar a produção de novas unidades habitacionais no país. Inicialmente a meta era entregar 1 milhão de habitações para famílias com renda de até 10 salários mínimos. Contudo, na primeira fase do programa foram contratadas mais de um milhão de moradias. Na terceira fase, havia previsão de entrega de 700 mil casas até o final de 2018.<sup>2</sup>

Ao total, do início ao fim do programa, isso significa uma movimentação na economia nacional de mais de R\$ 415 bilhões, com a entrega de cerca de 4.500.000 unidades residenciais.

Em 2011, já no governo Dilma, iniciou-se a segunda fase do Minha Casa, Minha Vida, como uma parte do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC2). Nessa etapa, a meta era entregar mais 2 milhões de novas unidades habitacionais.

O investimento previsto era de R\$ 125,7 bilhões até o final de 2014. Desse valor, R\$ 72,6 bilhões vieram do Orçamento Geral da União e do FGTS; e outros R\$ 53,1 bilhões diretamente dos empréstimos. Nessa fase também se iniciou a participação do Banco do Brasil no programa.

Em 2016, teve início a Fase 3 do MCMV, com expectativa de alcançar, até o fim de 2018, o total de 4,6 milhões de novas unidades entregues.

Além disso, também em 2016, **houve a criação da Faixa 1,5 – que beneficia fa-**

<sup>1</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.minhavidaminhacasa.com/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

**mílias com uma renda bruta mensal de até R\$ 2.350,00.** Essa medida foi tomada haja vista que as famílias dessa faixa enfrentam dificuldades para encontrar imóveis compatíveis com seu poder aquisitivo.<sup>3</sup>

O PMCMV foi alvo de várias críticas em relação aos problemas financeiros que poderia causar ao Estado, já que parte do valor dos imóveis é subsidiada pelo governo – e também porque poderia gerar uma bolha imobiliária. Em contraponto, a ação também recebeu grande apoio, pois ajudaria a reduzir as diferenças sociais e atacaria enormemente o *deficit* habitacional, que hoje é superior a 7 milhões de moradias no país.

Conforme reportagem do *Valor Econômico*, de 3 de maio de 2018, o *deficit* habitacional do Brasil chegou a 7,7 milhões de moradias, segundo estudo da Fundação Getulio Vargas. A referida análise concluiu que houve aumento de 5,9% do *deficit*, desde 2009.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77-milhoes>. Acesso em: 18 out. 2018.

## 2 CAPÍTULO PRIMEIRO

Segundo informado pela Assessoria Pericial da 3ª CCR – Informação nº 77/2018/AC/3ªCCR, existem 149 procedimentos em trâmite no MPF relacionados ao Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo 27 procedimentos referentes especificamente a **vícios construtivos** nesse programa.

Os números em comento denotam a importância do tema.

Basicamente, as questões referem-se a como apurar os vícios de construção – um trabalho eminentemente pericial – e a quem imputar a responsabilidade por eventual vício construtivo, em especial se seria possível responsabilizar a Caixa Econômica Federal (CEF).

A imputação resolveria não só a questão de competência jurisdicional, mas também a forma pela qual a CEF poderia ser responsabilizada – por exemplo, se seria responsável única, solidária ou subsidiariamente.

São diversos os atores que participam dessa política administrativa.

O projeto tem a gerência política conduzida pelo Ministério das Cidades, apoiado pelos Governos Estaduais e Municipais enquanto entes públicos, e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal (Caixa) e pelo Banco do Brasil (BB).

Foi criado em 25 de março de 2009 pela Medida Provisória – MP nº 459, convertida na Lei nº 11.977/2009 –, com a finalidade de propiciar casa própria a famílias de baixa renda. Atualmente, a Lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.499/2011, alterado pelos Decretos nº 7.795/2012 e nº 7.825/2012.

O PMCMV compreende dois subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

As concessões de benefícios pelo PMCMV são definidas por parâmetros de renda familiar, conforme disposto na Lei nº 11.977/2009.

As atribuições da Caixa Econômica Federal e demais participantes do PMCMV estão definidas nos normativos específicos de cada modalidade. A Lei nº 11.977/2009, em seu art. 81-A, estabelece o seguinte:

Art. 81-A. Os limites de renda familiar expressos nesta Lei constituem valores máximos, admitindo-se a atualização nos termos do § 6º do art. 3º, bem como a definição, em regulamento, de subtetos de acordo com as modalidades operacionais praticadas.

Dessa forma, os valores de renda exigidos para ser beneficiário do Programa Minha Casa, Minha Vida são atualizados por meio de normas infralegais (Portarias do Ministério das Cidades ou Portarias Interministeriais e Resoluções do Conselho Curador do FGTS).

As atribuições conferidas à Caixa Econômica Federal também são objeto de regulamentação por meio de tais normas infralegais. Observa-se, por sinal, um grande número de Portarias que se sucedem, anualmente, na regulamentação desses aspectos do PMCMV<sup>5</sup>.

Atualmente, o Governo Federal busca incentivar a produção habitacional para a população de baixa renda, por meio de duas modalidades no âmbito do PNHU:

1. o PMCMV – Entidades (com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS);
2. o PMCMV – FAR (com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), que atende famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00, situadas na chamada Faixa 1.

E há uma modalidade na esfera do PNHR, chamada de PMCMV – Rural, com recursos do OGU (Orçamento Geral da União) ou do FGTS, que atende famílias com faixa de renda anual bruta de até R\$ 17.000,00 (equivalente a R\$ 1.416,67 mensais), enquadradas no denominado Grupo I.

Neste manual de rotina serão analisadas as questões apenas do Faixa 1 do PNHU e as questões das demais faixas do Programa de Habitação Urbana.

O PNHR não será tratado, uma vez que, em pesquisa realizada, não foi detectada uma quantidade relevante de procedimentos tramitando no MPF acerca do tema.<sup>6</sup>

No Faixa 1, há uma concentração de problemas, haja vista que a Caixa não atua meramente como Agente Financeiro, mas também como Agente Executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixíssima renda.

Veja-se com detalhe cada espécie de faixa do PMCMV, no que se refere ao PNHU.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/legislacao-cidades/portarias-cidades?id=2995:portarias>.

<sup>6</sup> Informação nº 77/2018/AC/3ªCCR, em 19/10/2018.

## FAIXA 1–FAR

Esse segmento do PMCMV é financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que é alimentado por recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) para viabilizar a construção de unidades habitacionais.

A execução das obras do empreendimento é realizada por construtora contratada pela Caixa, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados.<sup>7</sup>

A CEF atua como agente operacional e financeiro, consoante o art. 3º, § 5º, da Lei nº 11.977/2009:

§ 5º Os Estados, Municípios e Distrito Federal que aderirem ao PMCMV e a Caixa Econômica Federal serão responsáveis pela execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão a ser definido em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.590, de 2018)

Como é feita a escolha do local a ser beneficiado?

Os estados ou municípios podem indicar famílias para serem beneficiadas com o recurso por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A medida foi tomada para atender ao *deficit* habitacional urbano para famílias com renda até R\$ 1.600,00, considerando a estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008.

O Governo Estadual ou Municipal assina o Termo de Adesão com a Caixa, que, a partir desse momento, passa a receber propostas de compra de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise. Após o exame, a Caixa contrata a operação e acompanha a execução das obras pela construtora.<sup>8</sup>

A distribuição orçamentária é feita nas 27 unidades federativas do Brasil. Para fins de contratação, são selecionados, preferencialmente em cada unidade da Federação, os projetos que apresentarem as seguintes características:

- Maior contrapartida do setor público local, na forma prevista a seguir:

- Promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma dis-

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>8</sup> Idem.

posta no art. 4º do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011; e

- Estender sua participação no programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento.

- Menor valor de aquisição das unidades habitacionais;
- Existência prévia de infraestrutura (água, esgoto e energia);
- Existência prévia de equipamentos sociais, compatíveis com a demanda do

projeto; e

- Implantação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e implantados em municípios integrantes de territórios da cidadania, nos casos de municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes.

Serão priorizados, independentemente de localização ou porte populacional do município, os projetos destinados a atender à demanda habitacional decorrente de:

- Crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos; e

- Situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Decreto Municipal e reconhecida por Decreto Estadual e Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.<sup>9</sup>

A indicação e seleção dos beneficiários é de responsabilidade do Poder Público e deve ser apresentada à Caixa em até oito meses contados da contratação do empreendimento, conforme critérios nacionais e adicionais de priorização, definidos na Portaria nº 412 do Ministério das Cidades, de 6 de agosto de 2015.<sup>10</sup>

Nessa faixa, a maioria dos problemas que chegam ao Ministério Público Federal estão relacionados a denúncias sobre a formação da lista de beneficiários e possíveis vícios de construção.

O primeiro problema depende de uma atuação nos municípios, já que existe autonomia dos entes locais para estabelecer critérios de escolha e recepção dos documentos dos potenciais beneficiários.

O segundo problema depende de trabalho pericial que considere as possíveis causas dos danos veiculados na denúncia. Conforme levantamento feito pela Secretaria de Apoio Pericial da Procuradoria-Geral da República (Parecer Técnico nº 743/2017 – Seap / PGR-00278673/2017), “conclui-se que os problemas de vícios

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2018.

construtivos identificados em obras, dentre estas as do PMCMV, são anomalias em sua maioria de origem endógena, possuindo pouca probabilidade de ocorrer por falhas de uso por seus usuários”.

Além desses pontos, é preciso descrever como a CEF se integra ao PMCMV – Faixa 1.

**No caso de uso de verbas do FAR, a CEF representa a União. É o Agente Executor da política habitacional. Responsável, dessa forma, por selecionar as melhores propostas, acompanhar a execução do projeto, celebrar o contrato com os particulares e, por fim, realizar a transferência de domínio do empreendimento.**

Em resumo, as responsabilidades da CEF são pontuadas na Portaria MCidades nº 114/2018, na qualidade de Agente Executor do Programa:

- a) definir, com base nas diretrizes gerais fixadas e demais disposições desta Portaria, os critérios técnicos a serem observados na aquisição dos empreendimentos e alienação dos imóveis;
- b) adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR;
- c) 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;
  - c.1) a análise de viabilidade técnica deve destacar a adequação do orçamento ao projeto proposto.
  - c.2) a análise de viabilidade técnica e jurídica, bem como a execução das respectivas obras e serviços, compreendem o compatibilização e monitoramento dos prazos dos compromissos firmados no Instrumento de Compromisso de que trata a alínea “e” do item 2.4 deste Anexo. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)
- d) acompanhar e orientar a indicação da demanda conforme estabelecido em ato normativo específico do MCIDADES;
- e) contratar a execução de obras e serviços aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos, observados os critérios estabelecidos nesta Portaria;
- f) responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários os imóveis produzidos;
- g) adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver realizado;

- h) observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);
- i) providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT);
- j) comunicar formalmente aos entes públicos e Concessionárias de Serviços Públicos citados no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD), em até 10 (dez) dias após a contratação do empreendimento, sua localização, características e quantitativo total de unidades habitacionais e o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços, incluindo a etapa de legalização;
- k) informar à distribuidora de energia elétrica, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes da entrega do empreendimento, para efeitos de inclusão na tarifa social, a lista de beneficiários contendo, no mínimo, as seguintes informações:
  - k.1) nome do beneficiário;
  - k.2) endereço da unidade a ser entregue;
  - k.3) número de Identificação Social (NIS) ou Número do Benefício (NB); e
  - k.4) número do CPF.
- l) providenciar, junto às concessionárias dos serviços de energia elétrica, água e esgoto, a alteração de titularidade para a unidade consumidora condomínio, após sua constituição;
- m) enviar aos Correios, em acordo com os Entes Públicos e até a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários, a nomenclatura oficial dos logradouros e do bairro do empreendimento para fins de criação de CEP. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)
- n) receber, analisar e aprovar os projetos de trabalho social e planos de trabalho de gestão condominial apresentados pelos entes públicos e assinar e gerir os correspondentes termos de execução;
- o) disponibilizar mensalmente, ao Gestor Operacional do PMCMV, as informações necessárias ao monitoramento e avaliação do Programa, conforme disposto no item 10 deste Anexo, e a relação de propostas apresentadas pelas empresas do setor da construção civil, para fins de enquadramento, observado o conteúdo definido no Anexo V. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)

p) disponibilizar, trimestralmente, ao Ministério das Cidades, as informações referentes aos prazos e compromissos assumidos por entes públicos, para cada empreendimento contratado, a partir do exercício de 2017, com base no Instrumento de Compromisso de que trata a alínea “e” do item 2.4 deste Anexo. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)

Por outro lado, no caso do programa Faixa 1 com recursos do FDS, são as entidades sociais que apresentam os projetos e, se aprovados pela CEF, executam o empreendimento em parceria com os beneficiários.

Em qualquer das duas espécies de programas do Faixa 1 – recursos do FAR e do FDS –, não há contratação de seguro para ser acionado no caso de a obra apresentar vício.

Sendo verba oriunda do FAR, a CEF é responsável direta.

Muitas vezes, a CEF alega que alguns vícios não são de sua responsabilidade porque foram executados pelas entidades parceiras. Por exemplo, vícios decorrentes do não cumprimento de tarefas incumbidas às entidades municipais ou agentes prestadores de serviço de energia e água.

Entretanto, é importante destacar que a CEF só deve concordar com a transferência do domínio da União para o particular quando o empreendimento estiver apto a ser ocupado, com todas as funcionalidades cumpridas.

Para isso, é que a CEF assina termo de viabilidade com as distribuidoras de energia elétrica e água, com a finalidade de garantir a plena execução do projeto, delimitando e coordenando a responsabilidade de cada executor.

Como se vê, não há previsão de financiamento ou de qualquer participação da iniciativa privada na gerência do projeto, uma vez que a CEF realiza política habitacional totalmente subsidiada, em que há comprometimento de até 20% da renda do mutuário, com a parcela mínima de R\$ 80.

A Caixa oferece várias vantagens para a família cuja renda se enquadra no Faixa 1. Por exemplo, um financiamento de até 120 meses, com prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar de até R\$ 1.800<sup>11</sup>, subsidiando-se, nesses casos, o limite de 20% do valor do imóvel.

A importância desse grupo é ímpar, uma vez que 98% dos recursos da Faixa 1 são oriundos de verbas do FAR.

Tanto na hipótese de verbas do FAR ou do FDS, a alienação do imóvel é fiduciária.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#-quem-pode-ter>. Acesso em: 11 abr. 2018.

Ambas também estão submetidas ao Programa de Olho na Qualidade, estruturado mediante Relatório de Acompanhamento do Empreendimento (RAE) e pelo Relatório de Vistoria Qualidade (RVQ).

As normas incidentes no caso de verbas do FAR são a Lei nº 10.188/2001, o Decreto nº 7.499/2011, e as Portarias do Ministério das Cidades nº 488/2017, nº 269/2017 e nº 114/2018.

Parâmetros para reconhecer o Faixa 1–FAR:

- a. Financiamento habitacional a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), conforme valor atualizado pela Portaria Interministerial nº 99/2016, art. 2º.
- b. Financiamento habitacional a famílias com renda mensal de até R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais), em casos especiais (reassentamentos e situações de emergência ou calamidade pública), conforme valor atualizado pela Portaria Interministerial nº 99/2016, art. 6º, § 1º.

## FAIXA 1–FDS

O Programa Minha Casa, Minha Vida — Entidades, com verbas do FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), tem como objetivo atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

O programa concede financiamento diretamente aos beneficiários (Pessoa Física) ou à Entidade Organizadora (Pessoa Jurídica), que reúne os beneficiários, utilizando recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), depositados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).<sup>12</sup>

As normas incidentes no caso de verbas do FDS são a Lei nº 8.677/1993, o Decreto nº 103/1991, a Portaria Interministerial nº 464/2011, a Resolução nº 200/2014 do Conselho Curador do FDS e a Instrução Normativa nº 39/2014 do Ministério das Cidades.

Trata-se de financiamento habitacional a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), admitindo-se até R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais) para até 10% (dez por cento) das famílias atendidas em

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf). Disponível em: 11 abr. 2018.

cada empreendimento (Portaria Interministerial nº 96/2016). A Lei nº 8.677/1993, que dispõe sobre o FDS, define as competências do Conselho Curador do FDS, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, na qualidade de Órgão Gestor do FDS, e da Caixa, na qualidade de Agente Operador. Quanto às competências da Caixa, a referida lei dispõe o seguinte (art. 9º):

- I. praticar todos os atos necessários à operação do FDS, de acordo com as diretrizes, programas e normas estabelecidos pelo Conselho Curador e pelo órgão gestor do FDS;
- II. realizar, quando for o caso, o credenciamento dos agentes promotores e financeiros, em conformidade com o disposto na legislação em vigor e demais diretrizes e critérios emanados do Conselho Curador e regulamentados pelo órgão gestor;
- III. adquirir, alienar, bem assim exercer os direitos inerentes aos títulos integrantes da carteira do FDS, praticando todos os atos necessários à administração da carteira;
- IV. analisar, emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los, enviando todos os pareceres ao órgão gestor, inclusive os não aprovados;
- V. contratar as operações, respeitados os limites estabelecidos na forma do art. 6º;
- VI. acompanhar, fiscalizar e controlar os empréstimos e financiamentos, buscando assegurar o cumprimento dos memoriais descritivos e cronogramas aprovados e contratados;
- VII. elaborar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, submetendo-os à aprovação do Conselho Curador; os balanços anuais serão acompanhados de parecer de auditor independente;
- VIII. cumprir as atribuições fixadas pelo Conselho Curador.

Os candidatos a beneficiários devem estar inscritos no cadastro habitacional que a Entidade Organizadora (EO) fará por empreendimento, sendo vedada a cobrança de taxa para efetivação dessa inscrição.

A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos.

Ela deve reunir, organizar e apoiar as famílias no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, além de poder atuar como substituta temporária das famílias que serão beneficiadas com a moradia, caso contrate diretamente o financiamento.

Só poderá atuar no programa a Entidade Organizadora que estiver previamente habilitada pelo Ministério das Cidades.

A entidade associativa é quem solicita a verba, constituída por grupo de até trinta pessoas, de até quatro municípios.<sup>13</sup>

As atribuições das referidas entidades são, entre outras:

1. Desenvolver e apresentar à Caixa a proposta/projeto de intervenção habitacional de acordo com as condições e exigências do programa para análise jurídica, social e de engenharia;
2. Orientar os seus associados quanto ao cadastramento ou à atualização do cadastro no CadÚnico;
3. Promover a seleção dos associados que devem ser enquadrados nas condições do programa;
4. Auxiliar os associados na preparação da documentação necessária para apresentação à Caixa;
5. **Organizar todos os envolvidos na execução do projeto, de forma a assegurar sincronismo e harmonia na implementação do empreendimento;**
6. **Fiscalizar e acompanhar a obra;**
7. Apresentar a documentação necessária à liberação do recurso; e
8. Providenciar a legalização do empreendimento perante os órgãos públicos.

Em caso de vício construtivo nesse segmento, é possível defender a responsabilidade solidária da CEF, uma vez que, de acordo com o art. 9º, IV e VI, da Lei nº 8.677/1993, ela é responsável por aprovar os projetos e acompanhar a execução e qualidade da obra.

Art. 9º À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador dos recursos do FDS, compete:

IV – analisar, emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los, enviando todos os pareceres ao órgão gestor, inclusive os não aprovados;

VI – acompanhar, fiscalizar e controlar os empréstimos e financiamentos, buscando assegurar o cumprimento dos memoriais descritivos e cronogramas aprovados e contratados;

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf). Acesso em: 11 abr. 2018.

A CEF é intermediadora do repasse de verba federal. O acompanhamento da obra, na prática, ocorre por amostragem.

Porém, o Agente Financeiro, por força do dispositivo acima transcrito, tem o dever de realizar relatórios a respeito de vistorias em que há o exame de correspondência entre a construção planejada e a qualidade da obra acertada durante a contratação da empresa construtora.

Logo, a fiscalização não deveria ocorrer por amostragem, devendo a CEF garantir a qualidade mínima da obra.

### **FAIXA 1,5**

O teto para o financiamento varia de acordo com a região e, conforme a tabela a seguir dos municípios, o valor do imóvel varia de R\$ 70 mil a R\$ 135 mil.

O financiamento para imóveis da Faixa 1,5 visa a atender famílias com renda mensal de até R\$ 2,35 mil. Pode-se adquirir um imóvel cujo empreendimento é financiado pela Caixa com taxas de juros de apenas 5% ao ano e até 30 anos para pagar. O subsídio vai até R\$ 47,5 mil.

O cliente deve atender as demais condições de análise do crédito previstas nas Faixas 2 e 3. O que muda é apenas a faixa de renda. Como já dito, o subsídio também varia de acordo com o local do empreendimento. Vai de R\$ 11 mil a R\$ 45 mil conforme o município de contratação da operação. O financiamento, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), poderá ser feito em até 360 meses (30 anos). Os juros são de 5% ao ano acrescido de TR.

Para essa modalidade, os empreendimentos podem ter até 500 unidades. A Faixa 1,5 era uma reivindicação antiga dos empresários da construção civil e das organizações da sociedade civil, que enxergavam uma grande lacuna entre aqueles que estavam na Faixa 1 (renda familiar de até R\$ 1,8 mil) e os que estavam na Faixa 2 (até R\$ 3,6 mil) do programa habitacional.

| RECORTE TERRITORIAL                                   | LIMITES DE VALOR DO SUBSÍDIO (R\$) |                 |                  |                     |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
|                                                       | DF, RJ<br>e SP                     | SUL, ES<br>e MG | CENTRO-<br>OESTE | NORTE E<br>NORDESTE |
| Capitais classificadas pelo IBGE como me-<br>trópoles | 45.000                             | 40.000          | 35.000           | 35.000              |

| RECORTE TERRITORIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                    | LIMITES DE VALOR DO SUBSÍDIO (R\$) |              |              |                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | DF, RJ e SP                        | SUL, ES e MG | CENTRO-OESTE | NORTE E NORDESTE |
| Demais capitais estaduais, municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e RIDE de Capital com população maior ou igual a 100 mil habitantes, capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população maior ou igual a 250 mil habitantes                              | 40.000                             | 35.000       | 30.000       | 30.000           |
| Municípios com população igual ou maior que 250 mil habitantes e municípios das RM das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das RIDE de Capital com população menor que 100 mil habitantes e capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população menor que 250 mil habitantes | 30.000                             | 25.000       | 22.000       | 20.000           |
| Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes                                                                                                                                                                                                             | 19.000                             | 18.500       | 18.000       | 18.000           |
| Municípios com população maior ou igual a 20 mil habitantes e menor que 50 mil habitantes                                                                                                                                                                                                              | 12.000                             | 12.000       | 12.000       | 12.000           |
| Demais municípios                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 11.000                             | 11.000       | 11.000       | 11.000           |

De acordo com o Ministério das Cidades, estão destinados R\$ 4,3 bilhões em recursos para os imóveis da Faixa 1,5 do MCMV. Destes, R\$ 1,9 bilhão será em subsídios (R\$ 1,8 bilhão do FGTS e R\$ 180 milhões do Tesouro Nacional) e os demais R\$ 2,4 bilhões em financiamentos do FGTS.

## FAIXA 2

Abrange famílias com renda bruta de até R\$ 4.000,00. Os subsídios podem chegar a R\$ 29.000,00. A taxa de juros é de 6% a.a. para quem ganha até R\$ 3.000,00. Pode chegar a 7% a.a. se a renda for de R\$ 4.000,00. O valor do subsídio pode chegar a R\$ 29.000,00.

## FAIXA 3

Para famílias com renda bruta de até R\$ 7.000,00, os juros são de 8,16% a.a. Não há subsídio.

Nas Faixas 2 e 3, é possível à pessoa física financiar a construção de sua casa própria por meio do Minha Casa, Minha Vida. As regras, direitos e deveres são os

mesmos de quem compra o imóvel pronto, porém é preciso providenciar o projeto e a construção de forma legalizada, contratando profissionais com registro nos conselhos regionais.

Nessas duas faixas, a construtora deve apresentar o projeto do empreendimento à superintendência da Caixa na região do imóvel para que esta realize a pré-análise e autorize a comercialização do imóvel vinculada ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Feito isso, a Caixa libera o Financiamento à Produção de até 100% da obra com taxas abaixo do padrão do mercado. O recurso é então liberado conforme cronograma de evolução da construção, ou seja, mediante a medição realizada por engenheiro da Caixa.

No decorrer da obra, a empresa vende unidades habitacionais do empreendimento, ao passo que a Caixa financia a compra do imóvel e abate esse valor da dívida da empresa no banco.

Ao final, cabe à Construtora entregar o empreendimento finalizado aos compradores.

Segue tabela com os valores dos imóveis e possíveis subsídios.<sup>14</sup>

### FAIXA 2 e 3

| RECORTE TERRITORIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Valores<br>Máximos | LIMITES DE VALOR DO SUBSÍDIO (R\$) |                 |                  |                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                    | DF, RJ<br>e SP                     | SUL, ES<br>e MG | CENTRO-<br>OESTE | NORTE E<br>NORDESTE |
| Capitais estaduais classificadas pelo IBGE como metrópoles                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Vlr Imóvel         | 240.000                            | 215.000         | 190.000          | 190.000             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Desconto           | 29.000                             | 26.365          | 23.200           | 23.200              |
| Demais capitais estaduais e municípios com população maior ou igual a 250 mil habitantes classificados pelo IBGE como capital regional. Municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes integrantes das Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas/SP, da Baixada Santista e das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE de capital. | Vlr Imóvel         | 230.000                            | 190.000         | 180.000          | 180.000             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Desconto           | 27.400                             | 23.200          | 21.090           | 21.090              |

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.clickhabitacao.com.br/artigos/minha-casa-minha-vida-2017/>. Acesso em: 11 abr. 2018.

| RECORTE TERRITORIAL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Valores<br>Máximos | LIMITES DE VALOR DO SUBSÍDIO (R\$) |                 |                  |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                    | DF, RJ<br>e SP                     | SUL, ES<br>e MG | CENTRO-<br>OESTE | NORTE E<br>NORDESTE |
| Municípios com população igual ou maior que 100 mil habitantes. – Municípios com população menor que 100 mil habitantes integrantes das Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas/SP, da Baixada Santista e das RIDE de capital. – municípios com população menor que 250 mil habitantes classificados pelo IBGE como capital regional. | Vlr Imóvel         | 180.000                            | 170.000         | 165.000          | 160.000             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Desconto           | 20.035                             | 18.980          | 17.925           | 16.875              |
| Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 100 mil habitantes                                                                                                                                                                                                                                                               | Vlr Imóvel         | 145.000                            | 140.000         | 135.000          | 130.000             |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Desconto           | 15.815                             | 15.290          | 14.765           | 14.765              |
| Municípios com população entre 20 a 50 mil habitantes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Vlr Imóvel         | 110.000                            | 105.000         | 105.000          | 100.00              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Desconto           | 11.600                             | 11.600          | 11.600           | 11.600              |
| Demais municípios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Vlr Imóvel         | 95.000                             | 95.000          | 95.000           | 95.000              |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Desconto           | 10.545                             | 10.545          | 10.545           | 10.545              |

## 3 CAPÍTULO SEGUNDO

### 3.1 Análise a respeito da responsabilidade da Caixa Econômica Federal por faixa

#### **FAIXA 1, verba do FAR ou FDS**

A CEF é responsável pelos vícios de construção apresentados no Faixa 01-FAR.

E, no caso do Faixa 01-FDS, existe a solidariedade perante o Agente Executor, com base no art. 9º, VI, Lei nº 8.677/1993.

#### **FAIXAS 1, 5, 2 e 3**

Os programas Faixas 1,5, 2 e 3 são financiados com recursos do FGTS. A CEF apenas figura como Agente Financeiro – e não mais como Agente Executor de políticas públicas.

Dessa forma, a responsabilidade do Agente Financeiro dependerá do exame do caso concreto.

A Resolução nº 836/2017 do Conselho Curador do FGTS especifica as seguintes faixas de renda (conforme ficaram conhecidas vulgarmente), para fins de benefícios quanto a juros e subsídios:

Faixa 1,5: renda familiar bruta mensal de até R\$ 2.600,00.

Faixa 2: renda familiar bruta mensal de até R\$ 4.000,00.

Faixa 3: renda familiar bruta mensal de até R\$ 7.000,00.

Ressalte-se que, conforme o documento em anexo (análise da jurisprudência sobre o tema), verifica-se que o STJ ainda não tem uma posição clara sobre o tema, e não foram identificados julgados diferenciando as faixas do PMCMV no tocante à responsabilidade da Caixa.

Assim, embora se afaste a princípio a responsabilidade da Caixa, enquanto atua como mera financiadora do empreendimento (Faixas 1,5, 2 e 3), há julgados que reconhecem a legitimidade da empresa para figurar no polo passivo quando se verifica determinada situação, tal como uso de logotipos da CEF no local da obra, remuneração sobre o valor liberado etc.

Assim, cabe ao membro ministerial, ao se deparar com essas situações, analisar o caso concreto, inclusive o contrato celebrado entre a Caixa e a construtora, a situação da construtora (se ainda existe ou está extinta) e as medidas efetivamente adotadas pela Caixa diante da situação.

### **3.2 Medidas sugeridas de atuação**

- a. Oficiar a Caixa, efetuando questionamentos específicos sobre a obra em questão, programa ao qual é vinculada, origem dos recursos, faixa dos beneficiários, quantidade de unidades, localização, projeto, contratos, competência da Caixa, qual grau de cumprimento das exigências normativas e contratuais, se a instituição teve ciência dos fatos noticiados e quais as providências foram adotadas (inclusive em face da construtora), entre outros questionamentos relevantes, bem como solicitando envio da documentação pertinente, especialmente do documento de acompanhamento técnico das obras ou Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE);
- b. Oficiar a(s) construtora(s) responsável pela obra questionando sobre o cumprimento das exigências normativas e contratuais para a construção em questão e eventuais medidas adotadas, visando sanar os vícios construtivos;
- c. Solicitar a realização de perícia técnica a setor responsável do Ministério Público Federal, para apuração das irregularidades ou dos vícios noticiados. Tal providência pode ser desnecessária caso já tenha havido perícia da Caixa, constatando os vícios construtivos;
- d. Recomendar à Caixa e à(s) construtora(s) que cumpram as exigências normativas e contratuais aplicáveis ao caso, bem como que reparem os eventuais vícios construtivos, caso existentes;
- e. Firmar Termo de Ajustamento de Conduta com a Caixa e a(s) construtora(s), caso demonstrem interesse;
- f. Propor Ação Civil Pública, caso não seja possível composição extrajudicial, utilizando como fundamentação jurídica as normas do PMCMV aplicáveis ao caso específico (Anexo I), jurisprudências cabíveis (Anexo II), dispositivos do Código de Defesa do Consumidor que se apliquem ao caso, sobretudo quanto à responsabilidade objetiva e solidária e inversão do ônus da prova (Anexo III) e requerendo reparação dos

vícios construtivos, indenização por danos materiais e morais individuais de forma genérica ou já definida e indenização por danos morais a título coletivo. Sugere-se, ainda, a consulta, no Sistema Aptus (Único), a iniciais de ações já propostas por outros membros em casos similares (Anexo IV).

## ANEXOS

### ANEXO A – NORMAS DO PMCMV

#### A) Legislação Genérica

Lei nº 11.977/2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.499/2011.

#### B) Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

##### B.1. Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – Programa de Arrendamento Residencial – Faixa 1

Lei nº 10.188/2001, Decreto nº 7.499/2011, Portarias do Ministério das Cidades nº 488/2017, nº 269/2017 e nº 114/2018.

#### Parâmetros:

a) Financiamento habitacional a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), conforme valor atualizado pela Portaria Interministerial nº 99/2016, art. 2º.

b) Financiamento habitacional a famílias com renda mensal de até R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais), em casos especiais (reassentamentos e situações de emergência ou calamidade pública), conforme valor atualizado pela Portaria Interministerial nº 99/2016, art. 6º, § 1º.

**Atribuições da Caixa:** conforme estabelece a Portaria MCidades nº 114/2018, são atribuições da Caixa, na qualidade de Gestor Operacional do PMCMV:

- a) expedir e divulgar os atos normativos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais (IF), na operacionalização do Programa;
- b) firmar instrumentos com as IF, estabelecendo as condições operacionais para a execução do Programa;
- c) remunerar as IF pelas atividades exercidas no âmbito das operações, observados os valores fixados em Portaria Interministerial;
- d) disponibilizar mensalmente ao MCIDADES as informações dispostas nesta Portaria necessárias ao monitoramento e avaliação; e

e) encaminhar, ao Ministério, na forma definida no item 8, a relação de propostas apresentadas pelas empresas do setor da construção civil, e consideradas enquadradas, para fins de seleção, observado o conteúdo definido no Anexo V;

f) realizar processo de escolha da empresa construtora, observando o disposto no item 7 deste Anexo, no caso de empreendimento a ser executado em terreno:

f.1) disponibilizado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ao FAR; ou

f.2) doado ao FAR, a seu critério e a partir de solicitação expressa do doador.

**Atribuições das Instituições Financeiras Oficiais Federais:** conforme estabelece a Portaria MCidades nº 114/2018, são atribuições das referidas instituições, na qualidade de Agentes Executores do Programa:

a) definir, com base nas diretrizes gerais fixadas e demais disposições desta Portaria, os critérios técnicos a serem observados na aquisição dos empreendimentos e alienação dos imóveis;

b) adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação, em nome do FAR;

c) 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;

c.1) a análise de viabilidade técnica deve destacar a adequação do orçamento ao projeto proposto.

c.2) a análise de viabilidade técnica e jurídica, bem como a execução das respectivas obras e serviços, compreendem o compatibilização e monitoramento dos prazos dos compromissos firmados no Instrumento de Compromisso de que trata a alínea “e” do item 2.4 deste Anexo. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)

d) acompanhar e orientar a indicação da demanda conforme estabelecido em ato normativo específico do MCIDADES;

e) contratar a execução de obras e serviços aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos, observados os critérios estabelecidos nesta Portaria;

f) responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis,

- ao alienar e ceder aos beneficiários os imóveis produzidos;
- g) adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver realizado;
- h) observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais, subsidiando a atualização dos cadastros existentes, inclusive os do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);
- i) providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT);
- j) comunicar formalmente aos entes públicos e Concessionárias de Serviços Públicos citados no Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos (RDD), em até 10 (dez) dias após a contratação do empreendimento, sua localização, características e quantitativo total de unidades habitacionais e o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços, incluindo a etapa de legalização;
- k) informar à distribuidora de energia elétrica, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes da entrega do empreendimento, para efeitos de inclusão na tarifa social, a lista de beneficiários contendo, no mínimo, as seguintes informações:
  - k.1) nome do beneficiário;
  - k.2) endereço da unidade a ser entregue;
  - k.3) número de Identificação Social (NIS) ou Número do Benefício (NB);
  - e
  - k.4) número do CPF.
- l) providenciar, junto às concessionárias dos serviços de energia elétrica, água e esgoto, a alteração de titularidade para a unidade consumidora condomínio, após sua constituição;
- m) enviar aos Correios, em acordo com os Entes Públicos e até a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários, a nomenclatura oficial dos logradouros e do bairro do empreendimento para fins de criação de CEP. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)
- n) receber, analisar e aprovar os projetos de trabalho social e planos de trabalho de gestão condominial apresentados pelos entes públicos e assinar e gerir os correspondentes termos de execução;
- o) disponibilizar mensalmente, ao Gestor Operacional do PMCMV, as informações necessárias ao monitoramento e avaliação do Programa,

conforme disposto no item 10 deste Anexo, e a relação de propostas apresentadas pelas empresas do setor da construção civil, para fins de enquadramento, observado o conteúdo definido no Anexo V. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)

p) disponibilizar, trimestralmente, ao Ministério das Cidades, as informações referentes aos prazos e compromissos assumidos por entes públicos, para cada empreendimento contratado, a partir do exercício de 2017, com base no Instrumento de Compromisso de que trata a alínea “e” do item 2.4 deste Anexo. (Redação dada pela Portaria nº 233/2018)

## **B.2. Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – Faixa 1**

Lei nº 8.677/1993, Decreto nº 103/1991, Portaria Interministerial nº 464/2011, Resolução nº 200/2014 do Conselho Curador do FDS e Instrução Normativa nº 39/2014 do Ministério das Cidades.

Trata-se de financiamento habitacional a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), admitindo-se até R\$ 2.350,00 (dois mil, trezentos e cinquenta reais) para até 10% (dez por cento) das famílias atendidas em cada empreendimento (Portaria Interministerial nº 96/2016). A Lei nº 8.677/1993, que dispõe sobre o FDS, define as competências do Conselho Curador do FDS, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, na qualidade de Órgão Gestor do FDS, e da Caixa, na qualidade de Agente Operador. Quanto às competências da Caixa, a referida lei dispõe o seguinte (art. 9º):

- I – praticar todos os atos necessários à operação do FDS, de acordo com as diretrizes, programas e normas estabelecidos pelo Conselho Curador e pelo órgão gestor do FDS;
- II – realizar, quando for o caso, o credenciamento dos agentes promotores e financeiros, em conformidade com o disposto na legislação em vigor e demais diretrizes e critérios emanados do Conselho Curador e regulamentados pelo órgão gestor;
- III – adquirir, alienar, bem assim exercer os direitos inerentes aos títulos integrantes da carteira do FDS, praticando todos os atos necessários à administração da carteira;
- IV – analisar, emitir parecer a respeito dos projetos apresentados e aprová-los, enviando todos os pareceres ao órgão gestor, inclusive os não aprovados;

V – contratar as operações, respeitados os limites estabelecidos na forma do art. 6º;

VI – acompanhar, fiscalizar e controlar os empréstimos e financiamentos, buscando assegurar o cumprimento dos memoriais descritivos e cronogramas aprovados e contratados;

VII – elaborar os balancetes mensais e os balanços anuais do FDS, submetendo-os à aprovação do Conselho Curador; os balanços anuais serão acompanhados de parecer de auditor independente;

VIII – cumprir as atribuições fixadas pelo Conselho Curador.

### B.3. Competência legal

**Competência da Caixa Econômica Federal:** a Resolução nº 702/2012 do Conselho Curador do FGTS define a Caixa como Agente Operador dos recursos do FGTS, remetendo suas competências ao art. 7º da Lei nº 8.036/1990 e ao art. 67 do Regulamento Consolidado do FGTS (Decreto nº 99.684/1990). Nos termos do art. 7º da Lei nº 8.036/1990, compete à Caixa:

[...] III – definir os procedimentos operacionais necessários à execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, estabelecidos pelo Conselho Curador com base nas normas e diretrizes de aplicação elaboradas pelo Ministério da Ação Social; IV – elaborar as análises jurídica e econômico-financeira dos projetos de habitação popular, infra-estrutura urbana e saneamento básico a serem financiados com recursos do FGTS; [...].

Nos termos do art. 67 do Regulamento Consolidado do FGTS, compete à Caixa:

VI – conceder os créditos para as operações previamente selecionadas e hierarquizadas, desde que consideradas viáveis, de acordo com o disposto no inciso IV deste artigo, responsabilizando-se pelo acompanhamento de sua execução e zelando pela correta aplicação dos recursos;

**Competência dos Agentes Financeiros:** a Resolução nº 702/2012 do Conselho Curador do FGTS define que são Agentes Financeiros do PMCMV as instituições financeiras ou não financeiras, públicas ou privadas, definidas pelo art. 8º da Lei nº 4.380/1964, e previamente habilitadas pelo Agente Operador, responsáveis pela correta aplicação e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS. Ressalte-se que a Portaria MCidades nº 570/2016 dispõe, em seu art. 2º, § 3º, sobre a hipótese em que é obrigatória a vistoria da obra, pelo Agente Financeiro, para fins de verificação da existência de vícios construtivos:

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

[...]

V – produção por pessoas jurídicas do ramo da construção civil, observada a regulamentação que rege os programas de aplicação do FGTS.

§ 3º Excetuam-se ao disposto no inciso V do caput, as unidades habitacionais que venham a ser adquiridas até 31 de dezembro de 2018 e que satisfaçam as seguintes condições:

I – possuir alvará de construção concedido até 30 de junho de 2017; e

II – ter sido a obra vistoriada, no mínimo uma vez, pelo Agente Financeiro do FGTS, antes da alienação da unidade, para fins de verificação da existência de vícios construtivos e do atendimento às normas dos programas de aplicação do FGTS, vinculados à área orçamentária de Habitação Popular.

**Atribuições dos Agentes Financeiros:** conforme dispõe a Portaria Interministerial nº 97/2016, Anexo I, item 3, a Caixa e o Banco do Brasil atuarão como Agentes Financeiros do PNH. A Portaria MCidades nº 268/2017, art. 8º, estabelece as seguintes atribuições para os Agentes Financeiros:

I – recepcionar e analisar a documentação relativa à habilitação das Entidades Organizadoras, homologando o resultado da análise de regularidade institucional e de qualificação técnica no sistema disponibilizado pelo MCidades;

II – verificar a regularidade institucional da Entidade Organizadora e analisar o enquadramento nos critérios de participação definidos pelo MCidades das propostas apresentadas;

III – encaminhar ao Gestor Operacional do Programa a relação de to-

- das as propostas enquadradas nos critérios definidos pelo MCidades;
- IV – informar as Entidades Organizadoras o resultado da análise de enquadramento das propostas apresentadas;
- V – contratar as operações com os beneficiários do Programa, contemplando a liberação dos recursos de subvenção e, quando for o caso, do financiamento;
- VI – acompanhar a execução das obras e serviços, adotando procedimentos que permitam a aferição da compatibilidade entre a execução financeira e a execução física das unidades habitacionais;
- VII – prestar contas dos recursos repassados pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR, a título de subvenção;
- VIII – formalizar a parceria com a Entidade Organizadora representativa dos grupos de beneficiários;
- IX – providenciar o registro dos beneficiários contratados, no CAD-MUT;
- X – promover apuração de responsabilidades por eventuais irregularidades na aplicação dos recursos, comunicando o resultado ao Gestor Operacional, à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades para fins de cancelamento da habilitação e, se for o caso, aos órgãos de controle externo competentes; e
- XI – outras atividades que lhes venham a ser atribuídas pelo MCidades e pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Gestor Operacional do PNHR e de Agente Operador do FGTS.

## **ANEXO B – JURISPRUDÊNCIA**

### **A) STJ**

O atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça com relação à legitimidade passiva da Caixa é o de considerar a possibilidade de dois gêneros de sua atuação no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação: 1) meramente como Agente Financeiro em sentido estrito, assim como as demais instituições financeiras públicas e privadas, apenas liberando os recursos para a construção nas épocas acordadas, caso em que não ostenta a Caixa legitimidade para responder por pedido decorrente de vícios de construção na obra financiada; 2) como Agente Executor de políticas federais para a promoção de moradia para pessoas de baixa ou baixís-

sima renda, em que atue na elaboração do projeto, na execução ou na fiscalização das obras, caso em que a Caixa tem legitimidade passiva para responder por vícios construtivos. Nesse sentido: Resp 1652815 PE 2017/0026623-3.

O referido posicionamento do STJ passou a se firmar a partir de 2009. Antes, o posicionamento do Tribunal era no sentido de reconhecer a responsabilidade civil da Caixa pelos vícios construtivos nos imóveis por ela financiados.

## **B) TRFs**

Diversas jurisprudências de Tribunais Regionais Federais mantêm o entendimento de ampla responsabilidade civil da Caixa.

## **ANEXO C – APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

### **A) Responsabilidade objetiva**

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

§ 1º O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se espera, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

- I – sua apresentação;
- II – o uso e os riscos que razoavelmente dele se esperam;
- III – a época em que foi colocado em circulação.

### **B) Responsabilidade solidária**

Art. 7º [...]

Parágrafo único. Tendo mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo.

[...]

Art. 18. Os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, assim como por aqueles decorrentes da disparidade, com a indicações constantes do recipiente, da embalagem, rotulagem ou mensagem publicitária, respeitadas as variações decorrentes de sua natureza, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas.

### **C) Inversão do ônus da prova**

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

VIII – a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I – ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II – ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

§ 1o Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

§ 2o A decisão prevista no § 1o deste artigo não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil.

## **ANEXO D – MODELOS DE AÇÕES NO SISTEMA ÚNICO**

Para visualizar as peças, clicar no link da manifestação, estando logado no sistema Único ou consultar diretamente o número da manifestação no referido sistema.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

\_\_\_\_\_. **Caixa inicia financiamentos da Faixa 1,5 do Programa Minha Casa, Minha Vida**. 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/10/caixa-inicia-financiamentos-da-faixa-1-5-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CAIXA. **Programa Minha Casa, Minha Vida**: Entidades. Disponível em: [http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL\\_MCMV\\_ENTIDADES.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf). Acesso em: 11 abr. 2018.

CLICK HABITAÇÃO. **Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.clickhabitacao.com.br/artigos/minha-casa-minha-vida-2017/>. Acesso em: 11 abr. 2018.

INFORMAÇÃO nº 77/2018/AC/3ªCCR (PGR-00583371/2018). Acesso em: 19 out. 2018.

MCIDADES. **Legislação**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/legislacao-cidades/portarias-cidades?id=2995:portarias>.

MINHA Casa, Minha Vida. Disponível em: <http://www.minhavidaminhacasa.com/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MINHA Casa, Minha Vida – Habitação Urbana. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx#quem-pode-ter>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MINHA Casa, Minha Vida – Recursos FAR. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2018.

SIENGE. **Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 11 abr. 2018.

VILLAS BOAS, Bruno; CONCEIÇÃO, Ana. Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões. **Valor Econômico**, 3 maio 2018. <https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77-milhoes>. Acesso em: 18 out. 2018.





