



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HABITACIONAIS E URBANOS

SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 01, LOTE 01/06, BLOCO "H", ED. TELEMUNDI II - BRASÍLIA/DF CEP: 70070-010 - FONE: 55(61) 2108-1655 - CONJUR@MDR.GOV.BR

**PARECER n. 00655/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**

**NUP: 59000.024793/2020-57**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - SNH/MDR**

**ASSUNTOS: MINUTA DE DECRETO**

DIREITO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE DECRETO QUE VISA REGULAMENTAR A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 996, DE 25 DE AGOSTO DE 2020, QUE CRIOU O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA. EXAME REALIZADO À LUZ DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INCIDENTES NA ESPÉCIE. PARECER JURÍDICO, COM RECOMENDAÇÕES, PELA VIABILIDADE JURÍDICA DA PRETENSÃO.

Excelentíssimo Senhor Coordenador-Geral de Assuntos Habitacionais e Urbanos,

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Nacional de Habitação a respeito de minuta de Decreto, anexada ao SEI 2870333, que visa regulamentar a Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que criou o Programa Casa Verde e Amarela.
2. O expediente encontra-se instruído pelo Parecer de Mérito (SEI 2870942) e pela minuta de Exposição de Motivos (SEI 2870347).
3. Para manifestação jurídica o feito foi encaminhado a esta eminente Consultoria pelo Despacho SEI 2870350.
4. É o relatório.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

5. Conforme narrado, a demanda incide sobre proposta de regulamentação da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que criou o Programa Casa Verde e Amarela.
6. Como se trata de Decreto a ser assinado pelo senhor Presidente da República, incide na hipótese o disposto nos arts. 26 e subsequentes do Decreto nº 9.191, de 2017, que assim disciplinam:

**Encaminhamento de propostas de ato normativo**

Art. 26. **As propostas de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República** por meio eletrônico, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, **por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente.**

**Exposição de motivos**

Art. 27. **A exposição de motivos deverá:**

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com:

- a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;
- b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e
- c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos [art. 14](#), [art. 16](#) e [art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e no [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.

Art. 28. Compete aos Ministros de Estado, na sua área de sua competência, referendar os

atos assinados pelo Presidente da República.

**Art. 30. Serão enviados juntamente à exposição de motivos, além de outros documentos necessários à sua análise:**

**I - a proposta do ato normativo;**

**II - o parecer jurídico;**

**III - o parecer de mérito; e**

**IV - os pareceres e as manifestações para os quais os documentos dos incisos II e III façam remissão**

#### **Parecer jurídico**

**Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:**

I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;

III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e

IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.

#### **Parecer de mérito**

**Art. 32. O parecer de mérito conterà:**

I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

II - os objetivos que se pretende alcançar;

III - a identificação dos atingidos pelo ato normativo;

IV - quando couber, a estratégia e o prazo para implementação;

V - na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas:

a) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, e indicará:

1. se a medida proposta foi considerada nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias; e

2. a simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta; e

b) a declaração de que a medida apresenta:

1. adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; e

2. compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#);

2. compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o [art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#); e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

c) a criação ou a prorrogação de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá conter exposição justificada sobre o atendimento às condições previstas no [art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#); [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

VI - quando couber, a análise do impacto da medida:

a) sobre o meio ambiente; e

b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição; e

b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

VII - no caso de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular.

VII - na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

VIII - na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), as proposições deverão conter: [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

a) objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados; e [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

b) indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.588, de 2018\)](#)

7. À luz dos dispositivos incidentes no caso em questão, cabe verificar se foram atendidos os requisitos acima exigidos e, além disso, abordar os pontos específicos no parecer jurídico, segundo determina o art. 31 do Decreto nº 9.191, de 2017.

8. Neste cenário, vejo que a minuta da Exposição de Motivos (SEI 2870347) atende ao exigido pelo art. 27 do Decreto nº 9.191, de 2017. No entanto, observo que, ao contrário da minuta de Decreto, na EM não há a chancela do senhor Ministro de Estado da Economia, o que contraria o disposto no art. 29 e seu parágrafo único daquele Decreto nº 9.191/2017 que assim estabelecem:

**Art. 29. A proposta de ato normativo que tratar de matéria relacionada a dois ou**

**mais órgãos será elaborada conjuntamente.**

Parágrafo único. **Na hipótese prevista no caput, os Ministros de Estado titulares dos órgãos envolvidos assinarão conjuntamente a exposição de motivos**, à qual serão anexados os pareceres de mérito e jurídicos do Ministério autor e dos Ministérios coautores.

9. De fato, como, nos termos do parágrafo 2º da própria EM, "(...) *a minuta de Decreto ora proposta restringe-se a regulamentar questões estratégicas que envolvem, sobretudo, a concessão de subvenções econômicas pela União*"; verifico de modo indubitável a alçada do Ministério da Economia (art. 31, III, IV, VIII, XII, XIII, da Lei nº 13.844/2019) no ato e por isso há a necessidade da assinatura de seu titular também no documento em questão.

10. Assim e sem embargo do disposto na parte final do parágrafo 41 do Parecer de Mérito (SEI 2870942), imperioso que também a Exposição de Motivos seja subscrita pelo senhor Ministro da Economia; **daí porque recomendo tal submissão.**

11. No que se refere ao mencionado Parecer de Mérito, vejo que obedece aos requisitos exigidos pelo art. 32 daquele Decreto nº 9.191, de 2017; daí porque não identifico óbice jurídico naquela manifestação.

12. Por fim, no que tange ao exame requisitado pelo art. 31 do Decreto nº 9.191, de 2017, impende assinalar que o Decreto ora proposta possui amparo nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:  
(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Art. 85. (...)

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

13. Como se trata de proposta normativa que visa regulamentar a Medida Provisória nº 996/2020 (especialmente em vista do seu art. 4º) e considerando que o texto é permeado por critérios discricionários que disciplinam a forma como o programa Casa Verde e Amarela será implementado — e tudo dentro dos parâmetros definidos por aquela MP —, não vislumbro consequência jurídica relevante ou mesmo controvérsia jurídica que possa ser objeto de preocupação na hipótese.

14. Contudo e a fim de contribuir na tecnicidade legislativa<sup>[1]</sup>, recomendo um aprimoramento redacional do § 1º do art. 2º; pois tal dispositivo, aparentemente, traz 2 regras distintas que, numa leitura apressada, pode despertar interpretação contraditória num artigo demasiadamente importante.

15. Para tanto e com o intuito de assegurar o objetivo almejado pela área técnica indicado no parágrafo 5 de seu Parecer de Mérito, sugiro separar cada regra para ser regida por um dispositivo próprio; que pode ser algo no seguinte sentido:

Art. 2º (...)

§ 1º Exclusivamente para efeito de enquadramento nos grupos estabelecidos nos incisos I e II do caput deste artigo, o cálculo dos limites de renda bruta familiar não levará em conta os valores percebidos a título de auxílio-doença, de auxílio-acidente, de seguro-desemprego, de Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa Bolsa Família (PBF) ou outros que vierem a substituí-los.

§ 2º Para fim de obedecer aos limites fixados no caput e no § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, os benefícios assistenciais mencionados no parágrafo anterior deverão ser considerados no cálculo da renda mensal no caso de família residente em área urbana ou da renda anual no caso de famílias residentes em áreas rurais.

16. Realço que tal recomendação apenas pretende assegurar a aplicação da norma de acordo com o que foi planejado e com o mínimo de questionamentos jurídicos; o que, ao final e ao cabo, traduz num modo de respeitar o princípio da segurança jurídica na elaboração e conseqüente aplicação dos diplomas normativos<sup>[2]</sup>.

17. No mais e a despeito das recomendações postas nos parágrafos 10 e 14, entendo, para fim do disposto no que a 31, IV, do Decreto nº 9.191/2017 e 37, IX, da Lei nº 13.327/2016, que o proposta encontra amparo legal e constitucional, além de primar pela técnica legislativa.

### III - CONCLUSÃO

18. Do exposto e à vista das recomendações apontadas nos parágrafos 10 e 14, o parecer jurídico é pela viabilidade jurídica da proposta de Decreto que se encontra anexado ao SEI 2870333.

À consideração superior.

Brasília, 09 de novembro de 2020.

LEONARDO CARNEIRO VILHENA  
ADVOGADO DA UNIÃO  
Coordenador de Assuntos Habitacionais e Urbanos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000024793202057 e da chave de acesso 7572490a

#### Notas

1. <sup>^</sup> *Inclusive por ser função do parecerista jurista em função do art. 31, IV, do Decreto nº 9.191, de 2017.*
2. <sup>^</sup> *Vale lembrar que os membros da Advocacia-Geral da União "buscarão garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade 37institucional da atuação", consoante determinado pelo art. 37, § 1º, da Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016.*

---

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO CARNEIRO VILHENA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 529663328 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO CARNEIRO VILHENA. Data e Hora: 09-11-2020 23:33. Número de Série: 17469402. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS HABITACIONAIS E URBANOS

SETOR DE AUTARQUIAS SUL, QUADRA 01, LOTE 01/06, BLOCO "H", ED. TELEMUNDI II - BRASÍLIA/DF CEP: 70070-010 - FONE: 55(61) 2108-1655 - CONJUR@MDR.GOV.BR

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00134/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**

**NUP: 59000.024793/2020-57**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - SNH/MDR**

**ASSUNTOS: MORADIA**

De acordo com o PARECER n. 00655/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU.

Tendo em vista o disposto no art. 2.º, V da Portaria nº 00001/2019/ CONJUR-MDR/CGU/AGU, de 05 de fevereiro de 2019<sup>[1]</sup>, submeto o presente despacho e a manifestação supra aprovada ao Consultor Jurídico do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Notas

1. <sup>^</sup> Art. 2.º *Ressalvada a autorização expressa do Consultor Jurídico, a presente delegação não abrange: I - os processos que envolvam matérias inéditas e as que ainda não tenham sido objeto de manifestação jurídica conclusiva, devidamente aprovada por despacho do Consultor Jurídico; II - os processos e matérias previamente classificados como relevantes pelo Consultor Jurídico e os potencialmente capazes de afetar, em âmbito regional ou nacional, a execução dos programas sob a responsabilidade do Ministério; III - a análise prévia conclusiva das minutas de editais de licitação, contratos, convênios e instrumentos congêneres cujos respectivos dispêndios pela Administração sejam superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); IV - a análise de contratações por dispensa e inexigibilidade de licitação que busquem a aquisição de bens e/ou a prestação de serviços. V - a análise conclusiva de minutas de projetos de lei, de medidas provisórias, de decretos e suas respectivas exposições de motivos; VI - os pareceres em proposta de acordo ou transação para terminar litígio; VII - a análise de recursos administrativos; 1º Não são consideradas inéditas as matérias objeto de parecer ou súmula do Advogado-Geral da União, emitidos nos termos dos arts. 40, 41 e 43 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro 1993.*

Brasília, 10 de novembro de 2020.

GUILHERME MOREIRA SERRA  
Procurador Federal  
Coordenador-Geral de Assuntos Habitacionais e Urbanos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000024793202057 e da chave de acesso 7572490a

Documento assinado eletronicamente por GUILHERME MOREIRA SERRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 530988361 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME MOREIRA SERRA. Data e Hora: 10-11-2020 14:58. Número de Série: 1787665. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, 8º ANDAR, SALA 833, BRASÍLIA/DF - CEP 70067-900 - TEL. : (61) 2034-5969/5979 - CONJUR@MDR.GOV.BR

---

**DESPACHO n. 01140/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**

**NUP: 59000.024793/2020-57**

**INTERESSADOS: SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO - SNH/MDR**

**ASSUNTOS: MORADIA**

1. Estou de acordo com o **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00134/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, que aprovou o **PARECER n. 00655/2020/CONJUR-MDR/CGU/AGU**.

2. Retornem os autos à Secretaria Nacional de Habitação.

Brasília, 10 de novembro de 2020.

(assinado eletronicamente)  
ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONJUR/MDR

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000024793202057 e da chave de acesso 7572490a

---

Documento assinado eletronicamente por ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 531010238 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL. Data e Hora: 10-11-2020 16:46. Número de Série: 23856961436642311269338425808. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---