

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

**KENYA FONTE RAMOS DA SILVA**

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: ASPECTOS JURÍDICOS DA  
POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL**

São Paulo

2020

KENYA FONTE RAMOS DA SILVA

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

**ORIENTADOR: PROF. DR. ALESSANDRO DE OLIVEIRA SOARES**

São Paulo

2020

KENYA FONTE RAMOS DA SILVA

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA: ASPECTOS JURÍDICOS DA  
POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovado(a) em:

BANCA EXAMINADORA

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

*Dedico à todas e todos que nutriram minha cabeça  
nos últimos anos. Sem meu povo, nada sou.*

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho é símbolo de minha árdua dedicação e persistência. No decorrer dos últimos 5 anos, incontáveis foram os desafios que atravessaram meu caminho, mas nenhum deles me derrubou. Para quem tinha como destino a morte, até que fui bem. Venci todas as estatísticas e previsões negativas. Desde meu primeiro dia na Terra, provei que tudo estava errado. Sou sobrevivente, estou aqui. Estou de pé, com minha cabeça erguida, pronta para a próxima fase: o mestrado. As bênçãos de minha avó Maria Ramos, em minha cabeça, não foram em vão e posso provar.

Se hoje tenho a felicidade de escrever neste pedaço de papel, se deve ao esforço do meu Povo, que lutou para que pudesse ser a segunda geração de pessoas formadas em minha família. Meus avós, Antônio e Maria Fonte, que mal sabiam ler ou escrever de acordo com a língua colonizadora, que ainda vivenciaram histórico de escravização, mas que, apesar de não saberem ler a totalidade de termos, deixaram para nós ensinamentos de vida e caráter que o dinheiro, tampouco títulos, compram. A eles, agradeço pela herança genética e de caráter.

Minha mãe, uma mulher forte que aprendeu a ler sozinha e, com seu amor e esperança inabaláveis, disse para mim que nada era impossível e eu acreditei cegamente nisso. Aliás, acredito até os dias atuais. Agradeço todos os cafés da manhã – aquele *bejú* com café com leite, preparados com amor –, pontualmente preparados às 5h00 da manhã, para que eu partisse rumo à universidade alimentada. Me apoiava em todas as noites em claro, estudando para provas ou trabalhando. À essa mulher, Nilda Maria Fonte, devo minha vida.

Agradeço à Bruna Stephanie Fonte da Silva, minha querida irmã, com quem divido a vida e direciono todos meus esforços diariamente. É minha razão de levantar, sobreviver e dar o melhor de mim em qualquer situação. Gostaria que esse simples papel fosse um mural público, resistente aos desgastes do tempo, que comprova e relembra todos os dias o amor incondicional que tenho por vocês.

Agradeço ao Lucas Santos, querido amigo, que me apoiou em momentos complicados durante a graduação. Tive a sorte dos nossos caminhos se cruzarem. Se não fosse pelo seu apoio, cuidado e carinho, provavelmente, não teria aguentado chegar neste estágio. Agradeço também à Noemi Macedo, amiga para todas as horas que, com seu grande coração, palavras doces e sábias, me acalentou em diversos momentos. Atravessamos o Atlântico juntas, de volta para casa. Obrigada por todos os momentos.

Agradeço ao Matheus Augusto da Silva que, com seu amor e atenção ao meu bem-estar, sempre esteve ao meu lado, me ajudando em todos os momentos desde 2014. Tenho uma dívida eterna com você. Obrigada por tudo!

Agradeço, ainda, Ludmilla Muniz, Ana Carolina Nicolau, Rebeca Juvenal, Leonardo Balbino, Laura Gomes, e aos demais incontáveis (injustamente não citados) que me suportaram durante a graduação.

Igualmente, merece atenção e agradecimentos meu companheiro de vida, Luiz Pedro Costa e Silva, pelo amor, por todo cuidado e apoio durante o segundo semestre de 2020. Foi um período desafiador, mas você escolhia todos os dias estar ao meu lado, cuidando de mim, para que todos os meus objetivos fossem concretizados da melhor maneira. Somos um time imbatível, obrigada por existir e estar ao meu lado.

Por fim, agradeço ao meu orientador Alessandro, pela paciência infindável, pela confiança em mim e por todo aprendizado.

A todos àqueles que me enviaram boas energias durante essa trajetória, espero que se sintam abraçados. Como as águas que purificam e estão em movimento, desejo que o caminho de vocês seja repleto de amor e busca pelo melhor.

*“Que seu coração nunca seja vaidoso com o que você sabe.*

*Aceite conselho do ignorante, assim como do sábio.”*

Ptha-Hotep, filósofo da Quinta Dinastia Kemética (Antigo Egito).

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o Programa Minha Casa, Minha Vida (doravante “**PMCMV**” ou “**Programa**”) com o foco nos aspectos jurídicos que o constituem como política pública de habitação voltada à população de baixa renda. Com o propósito de trazer à luz as contradições e ambiguidades do PMCV como política social de habitação, investigar-se-á, com base no *quadro de referência de política pública* e sob a perspectiva histórica se as finalidades, descritas em leis e normativos, estão sendo cumpridas. Nesse sentido, o trabalho problematizará o distanciamento do Programa da participação social e de instrumentos de caráter urbanístico na medida em que o direito à moradia adequada resta prejudicado em detrimento do beneficiamento de empresas (grandes empreiteiras, bancos, etc.), que, por sua vez, colaboram com o PMCMV em regime de livre concorrência.

**Palavras-chaves:** Habitação de Interesse Social. Participação Popular. PMCMV. Programa Minha Casa, Minha Vida.



## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the Minha Casa, Minha Vida Program (“**PMCMV**” or “**Program**”), focusing on the legal aspects related to this housing public policy for the low-income population. It will be verified whether the Program's objectives, complying with laws and regulations, are being fulfilled and, for this purpose, the PMCMV will be investigated based on the public policy reference framework and under a historical perspective, with the aim to show the contradictions and ambiguities of its creation as a housing policy of social interest. Furthermore, this work problematizes the distancing of the Program from the social participation and from the urban planning instruments, in which the right to habitation remains impaired in detriment of the improvement of companies (large contractors, banks, etc.), which collaborate with the PMCMV, in free competition regime.

**Keywords:** Social Interest Housing. Popular participation. PMCMV. Minha Casa, Minha Vida Program.

## TABELAS

Tabela 1 - Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV.....	40
Tabela 2 - Minha Casa, Minha Vida - Entidades .....	45
Tabela 3 - Requalificação de Imóveis Urbanos .....	47

## FIGURAS

Figura 1 - Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU) .....	25
--	----

## GRÁFICOS

Gráfico 1 - Problemas referentes à qualidade das habitações e à disponibilidade de infraestrutura interna .....	51
---	----

## **ABREVIATURAS**

BNH - Banco Nacional da Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

EO - Entidade Organizadora

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

Lula - Luiz Inácio Lula da Silva

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PNH - Plano Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

Programa - Programa Minha Casa, Minha Vida

SFH - Sistema Financeiro Habitacional

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA</b> .....	18
<b>3. CONTEXTO HISTÓRICO: PMCMV NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PROGRAMAS DE HABITAÇÃO E DE INTERESSE SOCIAL</b> .....	26
<b>4. ASPECTO LEGAL E NORMATIVO</b> .....	33
<b>5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA FORMULAÇÃO DO PMCMV</b> .....	39
<b>5.1. Minha Casa, Minha Vida – Entidades e a Requalificação de Imóveis</b> .....	43
<b>6. PMCMV À LUZ DO QUADRO DE REFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA E ENFRENTAMENTO DOS IMPASSES</b> .....	49
<b>6.1. Elementos do quadro de referência</b> .....	51
<b>6.2. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional do PMCMV</b> .....	52
<b>8. BIBLIOGRAFIA</b> .....	60



## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Minha Casa, Minha Vida é uma política habitacional que foi elaborada pelo Governo Federal em 2009, durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (“**Lula**”), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (“**PAC**”). O intuito, a partir do Programa, era dinamizar a economia e gerar empregos por meio da produção em massa de moradias populares subsidiadas pelo governo e este pode ser considerado uma das mais importantes políticas públicas, na área de habitação e interesse social, já criadas no cenário nacional (NONATO & DIAS, 2016; LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

No decorrer deste trabalho, a análise concernente aos aspectos legais e normativos do Programa será realizada com o intuito de verificar se os objetivos estabelecidos em diplomas legais foram alcançados de maneira eficaz. O PMCMV será analisado sob o prisma do quadro de referência de uma política pública (BUCCI, 2013; 2016), objetivando a identificação de possíveis “lacunas” e/ou falhas na elaboração da política de habitação. Nesse contexto, será posto em questionamento se tais arranjos incentivam a participação mais ampla da sociedade e se eles favorecem a sua implantação, bem como a realização das metas propostas.

Verificar-se-á que, apesar de ter alcançado as metas numéricas estabelecidas, o arranjo institucional e político não se confirmou como mais adequado, haja vista que atores sociais como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos, não têm sido ouvidos na projeção de novas decisões.

Em seguida, é pertinente a verificação do contexto histórico do PMCMV âmbito da execução de Programas de habitação de interesse social já realizados (ou apenas elaborados) no Brasil, em especial, o Banco Nacional da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

Igualmente, é analisada a participação social na esfera do Programa, bem como o “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” e a “Requalificação de Imóveis” – mecanismos criados por meio de reivindicação popular, no âmbito do PMCMV, no entanto, sem que influenciassem o panorama geral da política habitacional nacional.

Ademais, ao longo do presente trabalho, será analisado se os aspectos negativos pertinentes à implementação do Programa (como a política de urbanismo prejudicada, o alijamento do Ministério das Cidades e a falta de infraestrutura no entorno de onde os empreendimentos são construídos) estão relacionados à dissociação de movimentos sociais



urbanos e habitacionais. Além de como o desenho institucional do PMCMV, com a participação exclusiva do empresariado da construção civil, na política pública, corroboram com a manutenção desses aspectos negativos.

Ainda, serão elencadas 10 sugestões de mecanismos que podem ser implementados no PMCMV, com o fito de promover maior eficiência e eficácia da política habitacional, aliado ao aumento da participação popular.

Para a concretização metodológica deste trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a qual envolveu o levantamento e análise de produções científicas, objetivando a compreensão do PMCMV, do direito fundamental à moradia digna e sobre políticas públicas. Igualmente, a pesquisa documental foi utilizada para fundamentação em diplomas jurídicos pertinentes aos assuntos aqui tratados, em especial, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (“**Lei 11.977/2009**”), que recebeu análise prioritária, haja vista que é principal marco jurídico-institucional do PMCMV.

Quanto à pesquisa jurisprudencial, há breves apontamentos concernentes às decisões emitidas pelo Tribunal de Contas da União, no papel de ente fiscalizador, com o fito de substanciar afirmações contidas neste trabalho.

## 2. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida é uma política habitacional que foi elaborada pelo Governo Federal em 2009, durante o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e pode ser considerada uma das mais importantes políticas públicas na área de habilitação e interesse social já criadas no cenário nacional para enfrentamento do crônico *déficit* de moradia existente no país (NONATO & DIAS, 2016; LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

O PMCMV está em consonância com o comando constitucional, disposto no artigo 23, IX, da Constituição Federal de 1988, que determina a promoção de programas com o objetivo de melhoria de condições habitacionais<sup>1</sup>. Conforme pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, o *déficit* habitacional brasileiro é de 5,8 milhões de famílias, portanto, 9,3% de famílias que não têm onde morar ou vivem em condições inadequadas. Os dados são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada em 2009, pelo IBGE. Em adição, o relatório elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2018, apontou que existe *déficit* de, ao menos, 7,9 milhões de moradias no Brasil.

Ainda, o PMCMV foi criado no âmbito do PAC, datado de 2007, com o fito de superar o baixo crescimento econômico do país mediante o aumento de investimentos públicos em infraestrutura. O PAC foi uma das principais apostas dos últimos governos e primava pela rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento, especialmente, no cenário da crise financeira internacional de 2008 (SILVA & SILVA, 2018). Este é um ponto de inflexão importante para exame: ao primar pela rapidez, supõe-se, dedutivamente, que cúpulas decisórias mais enxutas seriam necessárias para tomada de decisões mais rápidas. Do contrário, se fosse constatada a utilização de cúpula de decisões compartilhadas entre atores diversos, haveria lentidão no processo decisório da política (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 12). Por vezes, essa suposição tem o poder de prejudicar a elaboração de políticas públicas que privilegiem a oitiva de beneficiários e de movimentos sociais, sendo vedada, de antemão, a implementação de ferramentas de escuta.

O Programa foi implementado no curso dos governos de Lula e Dilma Rousseff e atualmente permanece em andamento, no entanto, foi reformulado recentemente pelo atual

---

<sup>1</sup> Assim dispõe o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “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”.

Presidente da República, Jair Bolsonaro, por meio da Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que instituiu o “Programa Casa Verde e Amarela”. Apesar disso, este trabalho versa apenas sobre a implementação e execução do PMCMV desde sua criação até o ano de 2019. Portanto, serão analisadas as diferentes fases do Programa, partindo da primeira à terceira fase do Programa de Habitação Urbana

Durante as diferentes fases do Programa, estima-se uma movimentação na economia nacional de mais de R\$ 415 bilhões de reais, com a entrega de cerca de 4.500.000 unidades residenciais<sup>2</sup>, conforme aduz o Volume 2 do “Roteiro de Atuação, Sistema Financeiro Nacional (Programa Minha Casa, Minha Vida)”, elaborado pelo Ministério Público Federal, em 2019. Em razão do alto volume de recursos movimentados e de imóveis construídos, o Programa priorizou a política econômica nacional, resultando no abandono do projeto anterior que previa o planejamento da habitação em consonância com intervenções urbanísticas e participação popular (SOUSA, 2017).

Com o desenvolver do PMCMV, em suas diferentes fases, inovações de caráter financeiro foram aplicadas, tais como: (i) barateamento dos empreendimentos por meio de subsídios governamentais; (ii) desoneração tributária com base em instrumentos urbanísticos, presentes na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>3</sup>, no que tange o controle de áreas urbanas em ociosidade<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> O “Roteiro de Atuação, Sistema Financeiro Nacional (Programa Minha Casa, Minha Vida)”, elaborado pelo Ministério Público Federal (2019, p. 9) visa analisar “os principais problemas decorrentes da apuração de responsabilidade durante a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal. [...] 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”. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr3/documentos-e-publicacoes/roteiros-de-atuacao/sistema-financeiro-nacional-minha-casa-minha-vida>

<sup>3</sup> Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

<sup>4</sup> A Lei 11.977/2009, artigo 3º, prevê, *in verbis*: “§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: I – a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; II – a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; III

O atrelamento ao Estatuto da Cidade, em que pese ser o viés urbanístico necessário ao PMCMV, era condicionado à proatividade dos agentes gestores do Programa, tendo em vista que sua viabilização dependia de profissionais que detivessem de capacitação técnica para solução das problemáticas fundiárias historicamente construídas. Não houve, no âmbito do Programa, repasse de recursos com vistas à concretização, pelos Municípios, do “controle de retenção das áreas urbanas em ociosidade”, em consonância com o disposto no artigo 3º, inciso 1º da Lei 11.977/2009<sup>5</sup> (SOUSA, 2017).

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (“**Lei 11.977/2009**”), ainda, prevê competência de gestão e regulamentação do Programa Nacional de Habitação Urbana (“**PNHU**”) e do Programa Nacional de Habitação Rural (“**PNHR**”) aos Ministérios da Fazenda e das Cidades<sup>6</sup>, destarte, os principais agentes governamentais concentrarem-se na esfera federal do Governo, que por sua vez atua junto aos governos estaduais e municipais. Cabe, então, ao Governo Federal a regulamentação do Programa, bem como a sua gestão financeira, enquanto os Municípios atuam com prioridade no tratamento de entraves urbanísticos – negligenciados pela legislação do Programa. A participação de Estados e Municípios, conforme definido em sede do Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, depende da celebração de Termo de Adesão com as seguintes atribuições:

Art. 23. A participação dos estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do PMCMV será regida por Termo de Adesão, a ser definido pelo Ministério das Cidades, que conferirá aos estados, municípios e ao Distrito Federal as seguintes atribuições:

I - executar a seleção de beneficiários do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades;

II - executar o trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, definido como um conjunto de ações que visam promover o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a

---

– a implementação 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.*” (grifo nosso).

<sup>5</sup> O Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta a Lei nº 11.977/2009, em seu artigo 4º e incisos, apenas replica que os Municípios deverão implementar, de acordo com o Estatuto da Cidade, o “controle de retenção das áreas urbanas em ociosidade”, mas sem dar detalhes de como deveria ocorrer.

<sup>6</sup> Órgão extinto com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos temas mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental, e geração de trabalho e renda;

III - promover ações que facilitem a elaboração e execução de projetos, na forma disposta no art. 4º; e

IV - firmar, a cada projeto, instrumento de compromisso com a execução dos equipamentos e serviços, de que trata o inciso IV do art. 6º.

Além disso, o Decreto 7.499/2011 foi alterado pelos Decretos nº 7.795, de 24 de agosto de 2012, e nº 7.825, de 11 de outubro de 2012, de modo a atribuir a competência ao Ministério das Cidades de definição do conteúdo do compromisso entre banco e Municípios<sup>7</sup>. E, ainda, passou a ser de competência do Ministério da Fazenda a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do Programa, junto ao Ministério das Cidades<sup>8</sup>.

A Secretaria Nacional de Habitação (“SNH”), do Ministério das Cidades, tem atuação junto aos colegiados que monitoram a implementação do Programa e realizam a articulação com a CEF que, por sua vez, executa as operações financeiras necessárias. Além de estabelecer diretrizes, a SNH avalia e acompanha o desempenho do PMCMV e define os limites de renda familiar dos beneficiários, com a ajuda da Fazenda e o Planejamento.

Conforme LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013, p. 21), o PMCMV foi amplamente desenvolvido pela alta burocracia da Casa Civil, aliada ao Ministério da Fazenda, com intervenções do empresariado da área de construção civil, que já havia se preparado economicamente para realização de investimentos. O Governo Federal também incorporou demandas populares, provenientes da equipe de técnicos da SNH do Ministério das Cidades, cuja prioridade era a reforma urbana a partir de investimentos subsidiados pelos entes públicos para concretização das chamadas “habitações de interesse social”.

Ainda que essa política tenha sido posta de lado pelo PMCMV, as negociações com movimentos populares pró-moradia e grupos diversos permitiram que suas demandas fossem

---

<sup>7</sup> § 13 O Ministério das Cidades definirá o conteúdo do compromisso prévio de que trata o § 1º do art. 82-D da Lei nº 11.977, de 2009, a ser celebrado entre o órgão gestor do FAR e os governos estaduais, distrital ou municipais.

<sup>8</sup> Art. 13. Os Ministros de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão fixarão, em ato conjunto: I - a remuneração da CEF pelas atividades exercidas no âmbito do PNHU; II - os valores e limites máximos de subvenção; e III - as condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica.

parcialmente contempladas. A contemplação se deu com a introdução da faixa de renda de zero a três salários mínimos, que representava, à época, mais de 80% do *déficit* habitacional do país, mas não constava da proposta inicial da política pois não se tratava de uma proposta atrativa ao setor privado, orientado pelo lucro (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 21).

Os principais agentes não governamentais são a Caixa Econômica Federal (“CEF”) – tendo em vista que atua tanto na gestão de subsídios quanto na concessão de financiamentos<sup>9</sup> ao beneficiário final do Programa, isto é, ao cidadão, bem como às construtoras e incorporadoras, e pela responsabilidade de aprovar projetos sob o aspecto técnico, jurídico e econômico. A Caixa Econômica Federal atua junto às construtoras e incorporadoras e tais empresas atuam no âmbito do Programa apresentando propostas e executando projetos de empreendimentos, de acordo com as normas técnicas aplicáveis (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 23).

O PMCMV é composto de dois “subprogramas”: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). De acordo com a Lei 11.977/2009, em seu artigo 81-A<sup>10</sup>, os benefícios são concedidos conforme a renda familiar.

---

<sup>9</sup> Em resumo, as responsabilidades da CEF são pontuadas na Portaria MCidades nº 114/2018, enquanto 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 Fundo de Arrendamento Residencial (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.* (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) (grifo nosso).

<sup>10</sup> 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 subtipos de acordo com as modalidades operacionais praticadas.

Inicialmente, a meta do PMCMV era entregar 1 milhão de habitações para pessoas com renda familiar de até 10 salários mínimos e, na primeira fase do Programa, foram construídas mais de um milhão de moradias. O Programa foi alvo de críticas quanto aos problemas financeiros que poderiam impactar negativamente o Estado: (i) por conta dos subsídios concedidos, pelo governo, para o financiamento de imóveis; e (ii) porque haveria a possibilidade de produzir uma “bolha imobiliária” (MPF, 2019).

Dessa forma, os aspectos e questões pertinentes devem ser analisados de acordo com a faixa do programa. Em exemplo, o problema relativo à falta de acesso social e econômico à moradia prevalece na Faixa 1, cujos contratos utilizados estão próximos do regime privado.

No trâmite do governo Dilma, em 2011, deu-se início à segunda fase do PMCMV, no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC 2). Nesta etapa, a meta a ser atingida era a entrega de 2 milhões de moradias. O investimento previsto era de R\$ 125,7 bilhões, a ser aplicado até o final do ano de 2014. Desse valor, R\$ 72,6 bilhões eram provenientes do Orçamento Geral da União e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (“FGTS”), enquanto R\$ 53,1 bilhões foram obtidos por meio de empréstimos. Nessa fase, o Banco do Brasil passou a atuar também no Programa (MPF, 2019).

A Fase 3 do PMCMV teve início em 2016, objetivando entregar 2 milhões novas moradias até o fim de 2018. Ainda, em 2016, houve a criação da Faixa 1,5, com o intuito de tornar beneficiários da política aquelas famílias com renda bruta mensal de até R\$ 2.350,00, resultado das dificuldades que essas famílias enfrentam para encontrar imóveis compatíveis com a realidade financeira que lhes concerne (SOUZA, 2017).

Na Faixa 1 são utilizados os seguintes critérios para concessão de financiamento habitacional: (i) famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00<sup>11</sup>; (ii) famílias com renda mensal de até R\$ 3.600,00, em hipóteses específicas, como reassentamentos, situações de emergência ou calamidade pública<sup>12</sup>.

Ainda, na Faixa 1, a CEF não atua apenas como agente financeiro, mas também como agente executor de políticas federais para a promoção de habitação para famílias que têm baixa

---

<sup>11</sup> De acordo com o disposto na Portaria Interministerial nº 99/, de 30 de março de 2016, (“**Portaria Interministerial 99/2016**”), *in verbis*: Art. 2º As operações de que trata o art. 2º, “b”. 1º têm por objetivo atender a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais).

<sup>12</sup> De acordo com o disposto na Portaria Interministerial nº 99/2016, art. 6º, § 1º.

ou baixíssima renda, portanto, há uma concentração de problemas. Majoritariamente, os problemas denunciados ao Ministério Público Federal estão relacionados a supostos vícios na formação da lista de beneficiários e vícios de construção dos empreendimentos.

Os impasses relacionados aos vícios na formação da lista de beneficiários estão ligados à atuação no âmbito municipal, pois é concedida autonomia aos entes locais para serem estabelecidos critérios de seleção e documentação dos beneficiários. O segundo impasse, quanto aos vícios de construção civil, passa por inspeção pericial para averiguação das causas dos danos citados na denúncia.

De acordo com a análise elaborada pela Secretaria de Apoio Pericial da Procuradoria-Geral da República, em sede do Parecer Técnico nº 743/2017 – Seap/PGR-00278673/2017, concluiu-se que “os problemas de vícios 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”<sup>13</sup>.

Destarte, se faz necessário descrever o papel exercido pela CEF no PMCMV com foco na Faixa 1. Quando há utilização dos recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (“**FAR**”)<sup>14</sup>, a CEF representa a União, sendo o agente executor da política habitacional e tem o dever de selecionar as propostas mais viáveis, acompanhar a execução da construção do empreendimento, celebrar o contrato com os beneficiários e, por fim, realizar a transferência de domínio do empreendimento.

Na Faixa 1,5, o limite para concessão do financiamento varia de acordo com a região e o valor do imóvel que, por sua vez, pode variar de R\$ 70 mil a R\$ 135 mil. É possível adquirir imóvel cujo empreendimento - de até 500 unidades -, foi financiado pela CEF, por meio de subsídio de até R\$ 47,5 mil, somadas taxas de juros de 5% ao ano e até 30 anos para pagar.

Ao contrário do observado na Faixa 1, a Faixa 1,5 foi criada devido reivindicação antiga de empresários da construção civil e de organizações da sociedade civil, que verificaram a

---

<sup>13</sup> Ainda, conforme a Assessoria Pericial da 3ª CCR (Informação nº 77/2018/ AC/3ªCCR), existem pelo menos 149 procedimentos em trâmite no MPF relacionados ao PMCMV, sendo que desse total, 27 denúncias versam sobre vícios construtivos.

<sup>14</sup> As normas pertinentes aos montantes do FAR são as seguintes: (i) Lei nº 10.188/2001; (ii) Decreto nº 7.499/2011; e (iii) as Portarias do Ministério das Cidades nº 488/2017, 269/2017 e 114/2018.



existência de uma lacuna entre os beneficiários enquadrados na Faixa 1, com renda familiar de até R\$ 1,8 mil, e aqueles que, até então, se enquadravam na Faixa 2, com renda até R\$ 3,6 mil.

A Faixa 2 é composta por famílias que possuem renda bruta de até R\$ 4.000,00 e os subsídios concedidos são de até R\$ 29.000,00, com taxa de juros de 6% ao ano para aqueles que possuem renda de até R\$ 3.000,00 e 7% ao ano se a renda for de R\$ 4.000,00. O valor do subsídio pode chegar a R\$ 29.000,00.

Já a Faixa 3 é composta por famílias com renda bruta de até R\$ 7.000,00, com juros de 8,16% ao ano. Nesta faixa não há subsídio concedido pelo governo, no entanto, nas Faixas 2 e 3, há hipótese de que o beneficiário financie a construção do imóvel por meio do PMCMV<sup>15</sup>.

Nessas faixas, a construtora deve apresentar o projeto de construção à superintendência da CEF da região do empreendimento para que seja procedida a pré-análise e, posteriormente, seja autorizada a comercialização do empreendimento, junto ao PMCMV. Tendo sido concluída esta fase, a CEF passa a liberar o financiamento à produção de até 100% da obra, com taxas abaixo das taxas padrão praticadas no mercado.

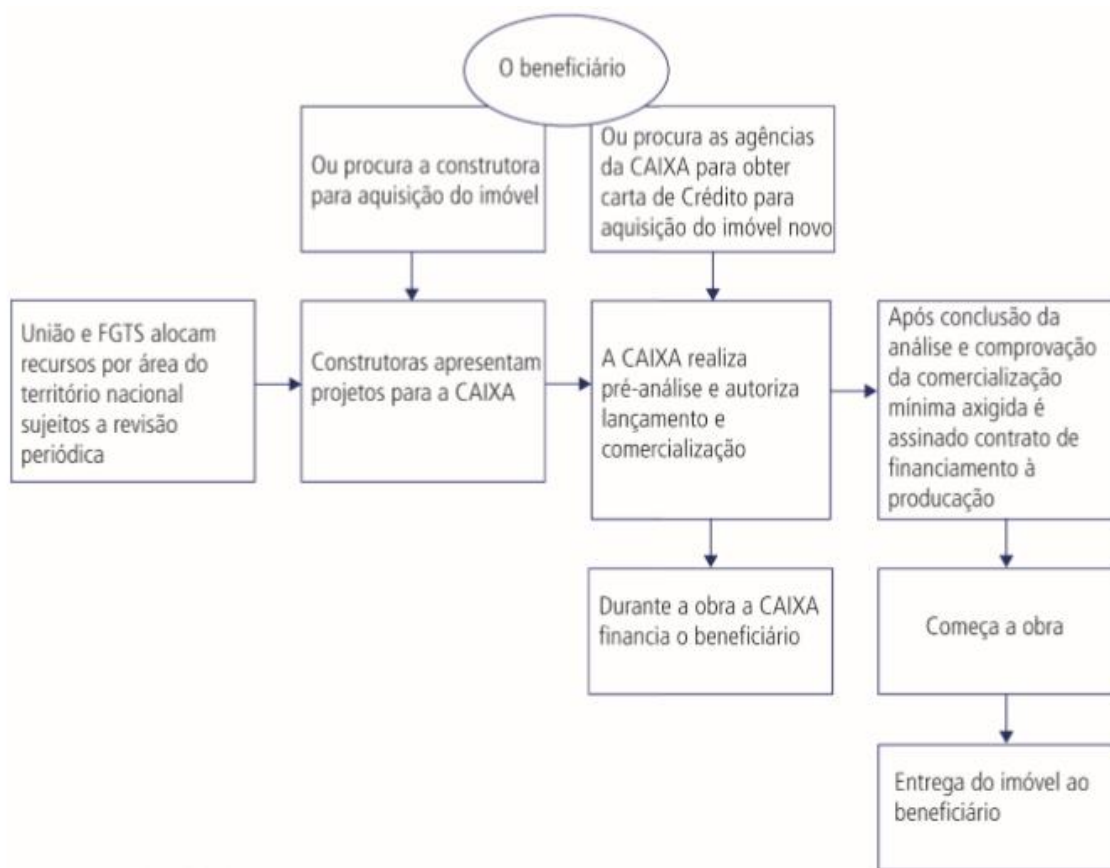
O recurso passa a ser liberado conforme cronograma de evolução da construção, verificada por corpo técnico da CEF. Com a progressão da obra, a empresa aliena imóveis, com financiamento da CEF, momento em que ocorre abatimento da dívida da empresa com base no valor financiado. Por fim, cabe a construtora entregar o empreendimento aos beneficiários do Programa.

O funcionamento do Programa e implementação do Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU) pode ser verificado na Figura 1, abaixo disposta (ROLNIK, 2010 apud LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 25):

### **Figura 1 - Plano Nacional de Habitação Urbana (PNHU)**

---

<sup>15</sup> Para tanto, os requisitos, direitos e deveres são os mesmos de quem adquire o imóvel finalizado, no entanto, é necessário viabilizar o projeto e a construção de acordo com os parâmetros legais estabelecidos.



### 3. CONTEXTO HISTÓRICO: PMCMV NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO PROGRAMAS DE HABITAÇÃO E DE INTERESSE SOCIAL

Conforme já tratado, o PMCMV foi lançado no Brasil no âmbito do PAC para aquecer a economia e gerar empregos por meio da construção de moradias populares subsidiadas pelo Governo Federal (SOUSA, 2017). Ainda, o Programa apresentou uma mudança no padrão decisório vigente em políticas desenvolvimentistas anteriores, especialmente, na política social habitacional sob os parâmetros do “modelo do Banco Nacional da Habitação (“BNH”)”.

O BNH, criado em 1964, no início do regime militar brasileiro, tinha como objetivo o financiamento e a aquisição de imóveis para as populações economicamente desfavorecidas. Mediante o desenvolvimento dessa política, o então governo pretendia pacificar as pressões populares que reivindicavam habitação tendo em vista que o *déficit* habitacional, já naquele período, era alto e crescia em larga escala, devido ao processo de urbanização acelerado e desordenado (SANTOS, 1993, p. 112).

Sendo o BNH a primeira instituição com projeção nacional a instituir uma política habitacional no âmbito público, tinha como suporte o Sistema Financeiro Habitacional (“SFH”) – sistema que captava recursos provenientes de duas fontes: (i) FGTS<sup>16</sup>; e (ii) do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) que consistia em um fundo de poupança voluntária, constituído com o objetivo de financiar o setor de classes média e alta (ARRETCHE, 1990; AZEVEDO & ANDRADE, 1982; apud LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

Nessa esteira, para SANTOS (1993, p. 111), o poder público pode agir diretamente na geração de novos problemas urbanos, ainda que prometa resolvê-los, e é neste contexto que o BNH se verifica como exemplo. Além da ineficiência sob o aspecto de política habitacional, o regime autoritário, para acelerar a modernização do setor, suprimiu a estabilidade de emprego - concedida após 10 anos de atividade laboral, em que, na hipótese de demissão, a empresa indenizava o empregado pelo tempo de serviço -, e exonerou essa responsabilidade financeira de patrões. A indenização outrora concedida passa, então, a ser custeada pelo FGTS.

O BNH fracassou em suas metas na tentativa de promover habitação para a população de baixa renda em âmbito nacional por ter se ligado intimamente à orientação econômica de “ativação do mercado interno” com foco na construção civil e à lógica empresarial com vistas para a oferta de financiamento aos segmentos de classe média e alta – alinhados aos interesses do empresariado e à geração de lucros (SANTOS, 1993, p. 112).

Para Milton Santos, em “O País Distorcido” (2002, p. 57):

Um sentimento de segurança é infundido na classe média pelos programas governamentais que lhe facilitam a aquisição da casa própria, programas de que foram os beneficiários privilegiados, enquanto os brasileiros mais pobres apenas foram incompletamente atendidos nos últimos anos do regime autoritário.

Em continuidade da reflexão, para o referido autor:

Tudo o que alimenta a classe média dá-lhe, também, um sentimento de inclusão no sistema político e econômico e um sentimento de segurança, estimulado pelas constantes medidas do poder público em seu favor. Tratava-se, na realidade, de uma moeda de troca, já que a classe média, ao mesmo tempo que se diversifica profissionalmente, aumenta seu poder aquisitivo e melhora qualitativamente, por meio das oportunidades de educação que lhe

---

<sup>16</sup> Espécie de “poupança compulsória” alimentada por depósitos de frações dos salários dos trabalhadores, para financiamento de moradias à população de baixa renda.

são abertas, tudo isso levando à ampliação do seu bem-estar (o que hoje se chama de qualidade de vida), conduzindo-a a acreditar na garantia de preservação das suas vantagens e perspectivas. Forma-se, dessa maneira, uma classe média mais apegada ao consumo que à cidadania [...] (SANTOS, 2002, p. 58).

Destarte, o problema principal mora no fato de que a classe média foi beneficiada em detrimento das classes de menor poder aquisitivo, especialmente, em razão da priorização de obtenção de lucro – por meio de uma política de caráter social –, ao invés da solução do *déficit* habitacional.

De modo que em 1975, com dez anos, o BNH apenas destinava 3% dos seus recursos para famílias com renda abaixo de cinco salários mínimos, enquanto os beneficiários com rendimentos superiores a vinte salários mínimos eram prontamente atendidos em suas necessidades. LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013, p. 8), quanto ao BNH, asseveram que

*Do ponto de vista dos arranjos institucionais de decisão, o modelo BNH, forjado no contexto autoritário, foi marcado por arenas decisórias extremamente centralizadas, como ocorreu especialmente no governo Geisel, quando apenas dois colegiados – o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), comandados de forma discricionária pelo próprio presidente da República – definiam todas as prioridades das políticas governamentais, procurando, assim, controlar e racionalizar a ação da burocracia (Codato, 1997). Mesmo no período anterior, de maior fragmentação do processo decisório, quando Delfin Netto comandou o Ministério da Fazenda, transformando o Conselho Monetário Nacional (CMN), o mais importante núcleo decisório do governo, em “câmara corporativa de acomodação das demandas dos diferentes grupos” (Vianna, 1987, p. 127), apenas certos segmentos empresariais que gozavam de posição privilegiada junto aos governantes aí participavam e influenciavam as políticas públicas (grifo nosso).*

Para LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013, p. 29), pode ser realizada uma avaliação do PMCMV a partir da comparação com a política habitacional implementada pelo BNH. Em comum, os dois programas apresentam os seguintes pontos: (i) ambos instituíram ampla participação do empresariado da construção civil e dupla orientação, com vistas a atender não apenas ao objetivo social e constitucional de superar o *déficit* de habitação existente, mas também o objetivo de aprimorar os fluxos econômicos; e (ii) não lograram sucesso na tímida tentativa de inserir as respectivas políticas habitacionais em um universo de uma potencial reforma urbana, com alterações urbanísticas e econômicas estruturais e de longo prazo.

Contudo, verifica-se que existem divergências: a influência do empresariado e a sobreposição da lógica econômica em detrimento da lógica social, na política habitacional do BNH, está relacionado com o contexto autoritário e repressivo, próprio do período, e com arranjos institucionais em que as decisões centralizadas em atores que possuíam relação privilegiada e fácil acesso à Presidência ou posições de controle.

Destarte, o PMCMV nasce no contexto democrático, possibilitando um “olhar mais amigável” dos governos Lula e Dilma para com as demandas sociais. É indício disso a criação de aparatos institucionais na estrutura de colegiados para a representação plural; a preocupação em estar em linha com ordens legais e ambientais; o atendimento tímido de reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas; o envolvimento de governos estaduais e municipais, responsáveis pela infraestrutura urbana, e a criação do Ministério das Cidades, com secretaria orientada para a temáticas de habitação de interesse social; a constituição de fundos públicos de financiamento que ampliaram o acesso aos recursos de custeio; criação de conselhos para oitiva de segmentos sociais diversos; e, o aperfeiçoamento de normativas para execução e controle de obras (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 21).

Ainda, neste contexto, surgia o Plano Nacional de Habitação (“PNH” ou “**PlanHab**”), que começou a ser elaborado em agosto de 2007, pela Secretaria de Nacional de Habitação, e tinha suas raízes na constitucionalização do direito à moradia. O PNH era atrelado ao Estatuto da Cidade<sup>17</sup>, ao Ministério das Cidades<sup>18</sup>, à Política de Habitação Nacional e ao Sistema de Habitação de Interesse Social<sup>19</sup>.

Após esta evolução normativa, nasce o Plano Nacional de Habitação que tinha como objetivo “formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção

---

<sup>17</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>18</sup> Órgão extinto com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

<sup>19</sup> Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 e tem como objetivo implementar políticas e programas que viabilizem o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

civil”. O foco principal do PNH era uma implementação, de um conjunto de ações, capaz de universalizar o acesso à moradia digna para os cidadãos brasileiros (SOUSA, 2017).

O PNH tinha a expectativa de ser amplamente divulgado durante o ano de 2009, no entanto, nesse mesmo ano, o PMCMV foi lançado pelo Governo Federal, que estimava a construção de um milhão de moradias para atender as necessidades da população de baixa renda e famílias com renda de até 10 salários mínimos (à época, R\$ 4.650,00). Nesse sentido, o PMCMV ofuscou o lançamento do PNH e passou a ser principal política habitacional da época.

Nesse sentido supracitado, conforme aduz Ermínia Maricato (2014, p. 63):

[...] é importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), se diferenciava bastante do PMCMV [...] ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. Segundo sua característica ambígua, o governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos expressivos do que o segundo.

Esse contexto de privilégio pode ser agravado, também conforme reflexão de ROLNIK (2015, p. 134), que salienta que o preço da terra, bem como o controle da renda familiar dos beneficiários, pode ser um impasse e gerar exclusão da população de baixa renda dos quadros do PMCMV.

Para BONDUKI (2014), a crescente no que concerne ao preço da terra – que ocorre desde 2009 – pode ser explicada, dentre outros fatores, em razão da ampliação de recursos federais aplicados em habitação. Assim, não ocorre a ampliação da oferta aos beneficiários de baixa renda. A falta de oferta resulta na elevação do custo de moradias populares produzidas com subsídio público, desviando-se o propósito outrora instituído, e sendo direcionadas para um público que não tem necessidade de subsídio. E acrescenta (BONDUKI, 2014, p. 120):

[...] ao elevar significativamente a demanda por terras aptas para a produção habitacional para o mercado, o programa gerou valorização do preço dos terrenos e glebas e especulação imobiliária, o que prejudicou, sobretudo, os empreendimentos na faixa social cujos tetos eram insuficientes para pagar os abusivos valores fundiários gerados pelo processo especulativo deflagrado.

O aumento do valor da terra é um dos aspectos de um mecanismo de mercado, resultado da apropriação de recursos públicos (federais) repassados ao setor de habitação<sup>20</sup>. O local de construção de empreendimentos, quando inadequado, em áreas com baixos índices de emprego, infraestrutura e equipamentos públicos, podem gerar impactos negativos para a região, como a elevação do preço da terra, que pode culminar na transferência do subsídio de custeio do imóvel para fins de especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos de qualquer política de habitação (BONDUKI, 2014).

Apenas uma política urbanística, bem estruturada com o apoio técnico de profissionais da área, poderia evitar o uso especulativo da terra, ferramenta omitida no âmbito do PMCMV (ROLNIK, 2015).

Em consequência, pode-se aferir que as ferramentas que permitiam a inclusão, mais efetiva, da população de baixa renda, foram mecanismos ligados à lógica mercadológica e de subsídios estatais que agiram de modo a tentar sanar o *déficit* habitacional. Sem dúvidas, este é um dos dilemas produzidos no seio do PMCMV e que deve ser solucionado, tendo em vista que, apesar da produção em massa de habitação, não necessariamente ela está ocorrendo de forma ordenada com os parâmetros pertinentes uma vez que o setor empresarial se beneficia do poder adquirido no âmbito do Programa, bem como, fora da esfera do PMCMV (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

Outrossim, para que os erros do passado não sejam repetidos, faz-se necessária a implementação, junto aos beneficiários da política, de mecanismos que busquem avaliação contínua do Programa; bem como averiguação das principais dificuldades para compra de imóveis, especialmente, populações de baixa renda.

Importa mencionar que não foram encontradas informações públicas que mencionassem a existência de tais mecanismos, que influenciariam diretamente na melhoria da qualidade do

---

<sup>20</sup> A Lei que instituiu o PMCMV, como já observado, previa de forma desarticulada, em capítulos são esparsos, matérias pertinentes à regularização fundiária. No que concerne aos recursos investidos inicialmente em subsídios habitacionais, foi alcançada a marca de 2% do orçamento geral da União (R\$ 26 bilhões de reais), enquanto este valor seria atingindo em alguns anos de execução, de acordo com o Plano Nacional de Habitação.

Programa e dos empreendimentos oferecidos pelas construtoras, baseados em padrões obsoletos e, muitas vezes, construídos utilizando materiais de qualidade duvidosa.

Com relação aos órgãos de controle, foram pesquisadas decisões emitidas pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) que versassem sobre a implantação de empreendimentos. Quanto à metodologia, foi pesquisado, em sede do sítio eletrônico de pesquisas do TCU<sup>21</sup>, acórdãos que versassem sobre o Programa, utilizando as seguintes palavras-chave: “Programa Minha Casa Minha Vida”; “PMCMV”; e “Minha Casa Minha Vida”. Dos inúmeros acórdãos obtidos, foram selecionados apenas aqueles em que houvesse abrangência nacional e que pudessem ser consultados em inteiro teor (apenas dois acórdãos, portanto, minoria dos resultados obtidos), sendo excluídos da pesquisa os acórdãos que se dedicassem a analisar o contexto de irregularidades apontadas em relação a um empreendimento específico, localizado em determinada região do país.

Em Acórdão nº 2599/2016<sup>22</sup>, sobre a contratação de agentes privados para realizarem a operacionalização do PMCMV não afasta competências previstas no artigo 7º, incisos I e XII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003 e o dever da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, de acompanhar, avaliar e controlar o emprego regular dos recursos federais transferidos, conforme a seguir:

A constatada ausência de adoção de mecanismos de controle e supervisão pelo Ministério das Cidades para acompanhamento das ações conduzidas pelas instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação constitui omissão no cumprimento de obrigação legalmente atribuída, não merecendo acolhida o argumento da recorrente.

[...]

Caso houvesse exercido adequadamente suas competências, a SNH teria verificado as irregularidades na execução do programa, principalmente a **entrega de moradias com graves vícios construtivos**, conforme verificado na auditoria realizada pelo Tribunal. Essa constatação permitiria ao Órgão adotar providências previstas na Lei 11.977/2009 c/c item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012, para desabilitar as instituições financeiras

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/>

<sup>22</sup> Acórdão emitido em 11 de outubro de 2016 pelo Relator Raimundo Carreiro. Processo nº 034.321/2013-6.



descumpridoras dos normativos vigentes do programa e exigir a devolução das subvenções repassadas às pessoas físicas, por meio dessas entidades.

Ademais, por meio do Acórdão nº 2.988/2011<sup>23</sup>, o TCU fez determinações com o objetivo de garantir o melhor cumprimento do Programa, tais como: (i) que fosse adotada como prática a publicidade do processo de seleção dos beneficiários e da contratação de entidades sem fins lucrativos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (“FDS”); (ii) que fosse avaliada a possibilidade de incluir a verificação do cumprimento de exigências nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio; e (iii) determinou à CEF que colocasse à disposição da SNH todas as informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV relativas às operações efetuadas com recursos do FAR.

#### **4. ASPECTO LEGAL E NORMATIVO**

Neste capítulo serão tratados os elementos especificamente jurídicos relacionados ao Programa – que está em consonância com o comando constitucional, disposto no artigo 23, IX, da Constituição Federal de 1988, que determina a promoção de programas com o fito de melhoria de condições habitacionais<sup>24</sup>. Ainda, o artigo 6º<sup>25</sup> da Constituição Federal de 1988, registra o “direito à moradia” como direito social, antes consagrado em tratados internacionais. Importa ainda mencionar que a análise disposta neste capítulo não é exaustiva, no entanto, foram selecionados, dentre os diplomas legais e normativos, os estavam diretamente relacionados com a temática aqui discutida<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Acórdão emitido em 16 de novembro de 2011 pelo Relator Marcos Bemquerer. Processo nº 028.461/2010-0.

<sup>24</sup> Assim dispõe o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “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>25</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>26</sup> Ainda, ao longo do desenvolvimento do Programa, normas diversas foram editadas cabendo mencionar neste trabalho: (i) a Portaria Interministerial nº 326, de 31 de agosto de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; (iii) a Portaria Interministerial nº 395, de 26 de agosto de 2011, que dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; (iv) a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, que dispõe sobre os parâmetros de priorização e processo de seleção dos beneficiários do programa; (v) a Portaria Ministerial nº 355, de 6 de agosto de 2013, que dispõe

No início do governo Lula, a política habitacional, no âmbito nacional, encontrava-se frágil sob o aspecto financeiro e institucional, apesar da criação do Estatuto da Cidade, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (“FHC”) (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 13). Aprofundando sobre as alterações concretizadas durante os governos FHC: (i) foram introduzidos mecanismos de mercado na política habitacional; (ii) foram criadas/regulamentadas normas que versam sobre o desenvolvimento urbano, como a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (“Lei 10.257/2001”), em consonância com os artigos no 182<sup>27</sup> e no 183<sup>28</sup> da Constituição Federal de 1988, e o marco legislativo relativo as políticas habitacionais, desenvolvido posteriormente pelos governos sucessores.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 versam sobre a política urbana, a propriedade urbana, a cidade, e sobre o papel do município, que deve executar e elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano, até mesmo, em parceria com outros entes governamentais e do setor privado.

Já o Estatuto da Cidade dispõe diretrizes gerais para implementação da política urbana, bem como disciplina quanto à possibilidade de intervenção na propriedade, apresentando ferramentas de gestão das cidades de formas mais justas e igualitárias, levando em conta a função social da cidade e da propriedade.

Em seu artigo 2º, inciso XIV, o Estatuto da Cidade<sup>29</sup> trata da regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda. Tal processo de regularização fundiária é imprescindível, pois obriga a execução de obras de infraestrutura básica com o fito

---

sobre a alienação de imóveis adquiridos com recursos Fundo de Arrendamento Residencial - FAR sob amparo da Portaria nº 368, de 16 de julho de 2010; a Portaria Interministerial nº 1, de 24/07/2013, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos visando atender a demanda habitacional proveniente da situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional, por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana.

<sup>27</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

<sup>28</sup> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

<sup>29</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

de assegurar o fornecimento de água potável e luz elétrica para que sejam asseguradas condições mínimas e adequadas de sobrevivência da população (SOUZA, 2017, p. 77).

Posteriormente, quando houve a criação do Ministério das Cidades, o governo Lula implementou inovações institucionais no setor em concordância com a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e estabeleceu os fundamentos de formulação do PlanHab que, conforme mencionado, impactou a formulação do PMCMV.

O PlanHab foi elaborado, principalmente, pela SNH do Ministério das Cidades, com base em consultas à sociedade civil, aos Estados e Municípios, por meio da Conferência Nacional das Cidades. Conforme LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013, p. 15)

Esse processo ocorreu durante mais de dois anos, mobilizando vários atores na sociedade e no Estado e gerando debates entre grupos de várias regiões do país, com o acompanhamento direto de membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Como indicou a SNH na ocasião de seu lançamento, o PlanHab representou a retomada do planejamento do setor habitacional no Brasil ao estabelecer “estratégias de longo prazo para solucionar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, universalizando o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (PLANHAB, 2012, p. 5 apud LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA p. 15).

A equipe da SNH, ainda envolvida na elaboração do PlanHab, realizou estudos quanto aos temas como a precificação dos produtos, cálculos de necessidade de subsídios, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda. E, de acordo com LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (201, p. 15)

Como apontaram entrevistados, além de definir metas para atender o *déficit* habitacional para moradias subsidiadas (23 milhões até 2023), as políticas propostas no PlanHab procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e evitar erros de outras experiências como a do México, no governo Fox, que criou subsídios para a população de baixa renda sem, entretanto, conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde.

Em relação a esse financiamento, o Ministério das Cidades preferiu combinar a utilização do FGTS com outros mecanismos de subsídio e, com esse intuito foi aprovada a Lei

nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que estabelece maior segurança jurídica ao financiamento e à produção privada de moradias, mas utilizando a lógica de mercado<sup>30-31</sup>.

Esse apanhado de mudanças institucionais e legais, que levará à formação do PMVMC, ocorreram por conta de mudanças entre o primeiro e o segundo governo Lula, que levaram a uma “ampliação das arenas decisórias das políticas governamentais” (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 16).

Durante o governo Dilma Rousseff, a Casa Civil passou a assumir atribuições para além daquelas consideradas normais, relacionadas à coordenação institucional das diversas áreas de governo, junto ao Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), na tentativa de aumentar a intervenção estatal na economia, ao mobilizar recursos públicos para a realização de investimentos – com foco na gestão das políticas econômicas para lidar com a crise de 2008 (LOUREIRO, SANTOS & GOMIDE, 2011).

Tal crise fez com que o novo programa habitacional – o PMCMV – passasse a ser visto como política positiva ao empresariado da área de construção civil, pois seria uma oportunidade de escoar os investimentos realizados, porém não utilizados em decorrência da crise de 2008. Em relação ao governo, seria a oportunidade de “acelerar” a economia e a geração de emprego<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário.

<sup>31</sup> Art. 1º Fica instituído o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias, em caráter opcional e irretratável enquanto perdurarem direitos de crédito ou obrigações do incorporador junto aos adquirentes dos imóveis que compõem a incorporação.

<sup>32</sup> Ainda, LOUREIRO, MACÁRIO, & GUERRA (2013, p. 17) explicam que: “Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento da crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas aí em desenvolvimento, em particular, o PlanHab, dando prioridade a políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Alguns números revelam essa inflexão na orientação da política, levando à diminuição dos recursos do FNHIS: esses passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010.” (grifo nosso).

O Programa Minha Casa, Minha Vida, foi instituído pela Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O Capítulo I foi reservado para tratar do funcionamento e procedimentos do Programa, enquanto o Capítulo II alterou a Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/2073) com o fito de criar o registro eletrônico.

Em que pese as disposições acima citadas, não houve conexão do PMCMV com os investimentos em habitação e planejamento urbanístico das cidades de competência dos Municípios, portanto pode-se dizer que foi constituída apenas uma política pública de regularização fundiária (MENEZES, 2014).

A Lei 11.977/2009 foi alterada pelas Leis nº 12.424, de 16 de junho de 2011 (originada da Medida Provisória nº 514/2010), e nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 (originada da Medida Provisória nº 570/2012)<sup>33</sup>. Essas alterações propostas pela Lei 12.424/2011, cuja criação se deu na segunda fase do PMCMV, em março de 2010, versou sobre os fundos<sup>34</sup>, regularização

---

<sup>33</sup> Revogou o artigo 82, que autorizava “o custeio, no âmbito do PMCMV, da aquisição e instalação de equipamentos de energia solar ou que contribuam para a redução do consumo de água em moradias”. Incluiu o artigo 82-D e respectivos parágrafos, dispondo no *caput* que “No âmbito do PMCMV, no caso de empreendimentos construídos com recursos do FAR, poderá ser custeada a edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, inclusive em terrenos de propriedade pública, nos termos do regulamento”. Esta disposição impacta positivamente o aspecto urbanístico do Programa, visando coibir que empreendimentos destinados às parcelas de baixa renda da população sejam construídos em locais distantes de serviços públicos básicos. Infelizmente, este fenômeno é comum no Programa em razão da disponibilização de terrenos em regiões periféricas, de modo a potencializar a exclusão social. Importante ressaltar a Exposição de Motivos Interministerial de nº “00014/2012 MDS MEC MF MP SAE” (disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-014-MDS-MEC-MF-MP-SAE-Mpv-570-12.doc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Exm/EMI-014-MDS-MEC-MF-MP-SAE-Mpv-570-12.doc)) ignora as alterações, omitindo sua existência.

<sup>34</sup> *In verbis*: Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 9º, 11, 13, 14, 18, 20, 29, 42, 43, 47, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 65, 73, 79, 80 e 82 Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passam a vigorar com a seguinte redação: [...] “Art. 2º Para a implementação do PMCMV, a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira: I - concederá subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional; II - transferirá recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS de que tratam, respectivamente, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993; III - realizará oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; IV - participará do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e V - concederá subvenção econômica por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular.

fundiária, e acrescentou importantes medidas afirmativas, conforme artigo 3º, e limitação quanto aos beneficiários do Programa, conforme artigo 6º a seguir:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

*III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas<sup>35</sup>;*

*IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e*

*V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.*

[...]

“Art. 6º A subvenção econômica de que trata o inciso I do art. 2º será concedida no ato da contratação da operação de financiamento, com o objetivo de:

§ 1º A subvenção econômica de que trata o caput será concedida exclusivamente a mutuários com renda familiar mensal de até R\$ 2.790,00 (dois mil, setecentos e noventa reais), **uma única vez por imóvel e por beneficiário e será cumulativa**, até o limite máximo a ser fixado em ato do Poder Executivo federal, com os descontos habitacionais concedidos nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

A alteração legislativa visava evitar que a aquisição especulativa de imóveis ocorresse vedando as sub-rogações contratuais que permitiam a transferência das subvenções concedidas. No entanto, tal alteração abre margem para potencializar exclusões e poderia ser sanada com concessão de assistência social às famílias que estivessem na aludida situação<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero.

<sup>36</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº “00008/2010/MCIDADES/MF/MP/MJ”, em seu item 4, “F”: “por intermédio de nova redação oferecida ao § 1º do arts. 6º e 13 da Lei nº 11.977, de 2009, o diploma legal passa a vedar, no âmbito do PNHU e PNHHR, sub-rogações contratuais, que permitam a transferência das subvenções concedidas, na medida em que determina que o benefício seja concedido uma única vez, não só por cidadão, mas também por imóvel.”

Conforme já citado, outros órgãos da esfera federal foram chamados a produzir normas para o funcionamento do PMCMV. Desse modo, foi elaborada pela Receita Federal do Brasil a Instrução Normativa nº 934, de 27 de abril de 2009, sobre o regime especial de tributação aplicável às incorporações imobiliárias e sobre o pagamento unificado de tributos aplicável às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa. Outro exemplo a ser citado, nesse contexto, é Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que, por sua vez, elaborou Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009, estabelecendo critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social.

Assim, pode-se verificar que houve articulação ampla, em áreas diversas do governo, com o fito de viabilizar o Programa e a construção dos empreendimentos. Contudo, apesar dos esforços, essas atuações, conforme será verificado no capítulo 6, não foram suficientes para barrar o processo de exclusão de famílias de baixa renda do âmbito das políticas habitacionais do país.

## **5. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DA FORMULAÇÃO DO PMCMV**

Quanto aos grupos organizados na sociedade civil é possível constatar que os empresários da área construção civil participaram, em larga escala, em negociações pertinentes ao desenho do PMCMV. Não obstante, o mesmo panorama de participação não ocorreu com os grupos populares que, apesar de conseguirem ter emplacado mecanismos, conforme analisar-se-á, possuem caráter residual em comparação com a modalidade “principal”, conforme analisado a seguir. O principal receio dos movimentos sociais era de que o PMCMV repetisse o mesmo erro cometido pelo BNH: construção em massa de unidades habitacionais, sem acesso garantido aos serviços públicos (SOUSA, 2017).

Em seguida ao lançamento do Programa, representantes dos movimentos sociais queixaram-se em sede do Conselho Nacional das Cidades quanto a falta de discussão sobre as

medidas anunciadas. Inclusive, o conselho gestor do FNHIS manifestou-se afirmando não ter sido convocado durante o processo de formulação da política<sup>37</sup>.

Nesse sentido supracitado, Milton Santos (1993, p. 112) aduz que:

*Os conjuntos residenciais levantados com dinheiro público – mas por firmas privadas – para as classes médias baixas e os pobres se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões de serviços públicos como luz, água, às vezes esgotos, pavimentação e transportes, custeados, também, com os mesmos recursos. É desse modo que o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. A construção de um conjunto residencial e a consecutiva dotação de infra-estruturas valoriza os terrenos em derredor, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização (grifo nosso).*

Apesar da análise datar de 1993, ela serve como base para as dinâmicas instituídas no PMCMV durante a última década, em relação às dinâmicas de construção e alteração da cidade pelos programas de habilitação. Apesar do acompanhamento das obras e demais etapas da implementação dos empreendimentos pela CEF, ainda assim, há impasses quanto a concretização do direito à moradia por meio do PMCMV, sendo exemplos desses impasses: (i) a qualidade dos imóveis ofertados; (ii) a localização e o distanciamento de serviços públicos e de infraestrutura; (iii) desajustes do preço da terra (ROLNIK, 2015, p. 134), a partir da construção do empreendimento – utilizado para fins especulativos.

A tabela 1, abaixo disposta, elaborada por LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013) busca sistematizar quais os principais atores políticos e civis, seus interesses e respectivo peso político no âmbito do planejamento do PMCMV.

---

**Tabela 1 - Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV**

---

<b>Estado: políticos e burocratas</b>	<b>Sociedade civil organizada</b>
1. Presidência da República (Casa Civil) e Ministério da Fazenda, tendo como	1. Empresariado da construção civil e do setor imobiliário: recuperar

---

<sup>37</sup> Ministério das Cidades, 2009, e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), 2009.



**Tabela 1 - Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV**

<b>Estado: políticos e burocratas</b>	<b>Sociedade civil organizada</b>
principal preocupação ativar demanda em contexto de crise econômica (núcleo decisório).	investimentos prévios e dinamizar mercado imobiliário (forte influência).
2. Ministério das Cidades (equipe técnica do SNH, orientada pelo ideário da reforma urbana): preocupação social de redução do <i>déficit</i> habitacional, especialmente para a população de baixa renda (participante do núcleo decisório, com influência importante por meio da incorporação de segmentos de baixa renda entre beneficiários do programa). <b>Órgão extinto com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.</b>	2. CRECISP (sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes).
3. Representantes estatais no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS ( influência pontual , reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.).	3. Representantes de organizações sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (influência pontual, reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.).
4. MPOG (monitoramento do programa junto com Casa Civil e SNH).	4. Movimentos sociais pró-moradia (sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes).
5. Congresso Nacional, PMDB ( influência pontual , com a incorporação de pequenos municípios ao programa).	5. Entidades municipalistas (influência pontual, com a incorporação de pequenos municípios ao programa).
6. CAIXA, órgão executor das operações financeiras ( influência importante na definição de critérios técnicos e avaliação de projetos).	6. Grupos financeiros ligados ao Programa de Subsídio à Habitação (PSH) (influência pontual, com a incorporação de pequenos municípios ao programa).
7. Prefeituras, coparticipantes, em ações complementares na área de infraestrutura urbana.	7. Entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e especialistas em áreas habitacionais e questões urbanas – críticas que levaram à redefinição do desenho do programa (influência pontual).
8. Órgãos de controle: TCU e CGU (influência pontual ).	

---

**Tabela 1 - Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV**

---

<b>Estado: políticos e burocratas</b>	<b>Sociedade civil organizada</b>
9. CGPAC, GEPAC e salas de situação (influência importante na gestão e monitoramento).	

---

Conforme aduz MARICATO (2014, p. 6) a feitura do Estatuto das Cidades por “forças contraditórias”, as quais, de um lado, estão os movimentos sociais, e de outro, as forças de mercado – construtoras, incorporadoras e bancos – e, a ascensão do Partido dos trabalhadores (PT) ao posto de presidência resultou na criação do Ministério das Cidades, somado a aprovação de mecanismos para aprimorar a habitação de interesse social, bem como consolidar a participação popular na concepção e execução desta.

Outrossim, este processo foi interrompido em meados de 2005 quando o Ministério das Cidades foi “entregue” ao Partido Progressista (PP), em nome da “governabilidade”. Segundo MARICATO (2014), nesse momento, as iniciativas que vinculavam a política habitacional à elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano à uma política fundiária e urbana, passaram a ser segundo plano. Dessa forma, o início do PMCMV foi marcado por “contradições e ambiguidades”.

Neste cenário, em síntese, surgiam duas propostas de políticas habitacionais: o PNH, com implementação a longo prazo, com a tentativa de resolução dos problemas urbanísticos e fundiários; e o PMCMV, que surge como resposta do Governo Federal à crise econômica mundial, com aquecimento do setor de imobiliário e aposta na construção em massa de empreendimentos (SOUZA, 2017).

Para Milton Santos (2002. p. 48):

A briga entre chão e cifrão, da qual está resultando uma sociedade fragmentada e uma Federação ingovernável, não pode ser resolvida como se o dinheiro em estado puro fosse o único pressuposto da vida nacional. Urge encontrar um caminho que nos leve a uma outra Federação, um recomeço a ser buscado com altivez cívica, humildade intelectual e sabedoria política e cujo ponto de partida seja o bem-estar da população e a sobrevivência da Nação.

Pode-se auferir, em relação ao PMCMV, as mesmas conclusões acima citadas ao passo em que se verifica que as construtoras são as principais definidoras da localização dos empreendimentos, construindo-os preponderantemente em periferias, sem que o acesso à infraestrutura urbana fosse garantido, produzindo uma expansão urbana desordenada. Ainda, tais empresas tem o primeiro contato com o beneficiário da política, sem que a CEF consiga fiscalizar se todas as interações – inclusive, as que estejam em atrito com o Programa – estão sendo realizadas de boa-fé e de acordo com os princípios que regem a Administração Pública – apesar de serem terceiros.

Quanto a participação social em específico, não há qualquer indício, na Lei 11.977/2011, que verse diretamente sobre este assunto. Ainda, a referida lei não dispõe de parte principiológica e não remete aos princípios existentes em outras normas relacionadas à habitação social, como o princípio de participação popular, disposto no Estatuto da Cidade em seus artigos 2º, 4º, 40 e 45. O PMCMV, deste modo, foi desenvolvido com o enfoque no mercado de trabalho a partir dos empregos gerados na área da construção civil, e em corporações atuantes na construção civil, abrindo mão de instrumentos de participação social direta.

### **5.1. Minha Casa, Minha Vida – Entidades e a Requalificação de Imóveis**

Relativo ao PMCMV, os movimentos sociais conseguiram adicionar duas propostas: o “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” e a “Requalificação de Imóveis”. No entanto, essas ferramentas foram dispostas de modo residual, sem muito detalhamento quanto a aplicabilidade e sem influenciar o panorama geral da política habitacional nacional.

Tais modalidades são capazes de produzir imóveis de melhor qualidade ou são feitos em localizações mais próximas aos centros das cidades, haja vista que não há margem de lucro a ser adquirida, fator que impacta diretamente no valor total do empreendimento. Além disso, outro fator positivo é que os próprios interessados são aqueles que projetam e são protagonistas da edificação dos empreendimentos (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

O “Minha Casa, Minha Vida – Entidades”, criado no âmbito da Lei 11.977/2009 e regulamentado pela Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018, tem como público-alvo famílias que detém renda familiar de até R\$ 1.800,00, organizadas por meio cooperativas

habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, com recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)<sup>38</sup>. Ligado à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, objetiva o incentivo ao cooperativismo e a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais. Com o fito de participar do “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” a entidade interessada precisa estar habilitada pelo Ministério das Cidades, a proposta de projeto deve ser selecionada pela Caixa Econômica Federal, e deve estar em concordância com o que estabelece a Portaria MCidades nº 367/2018<sup>39</sup>, Portaria MCidades nº 660/2018<sup>40</sup>.

A Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993 (“**Lei 8.677/1993**”)<sup>41</sup>, que dispõe sobre o FDS, define competências para o Conselho Curador do FDS, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, na qualidade de Órgão Gestor do FDS, e da CEF, na qualidade de agente operador.

Quanto às competências da CEF, a Lei 8.677/1993 dispõe em seu artigo 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

---

<sup>38</sup> A Portaria Interministerial nº 96, de 30 de março de 2016, dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao FDS, no âmbito do programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). De acordo com o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991, o Fundo de Desenvolvimento Social é destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários.

<sup>39</sup> Regulamenta o processo de seleção de propostas para participação no “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” e em seu artigo 8º dispõe que: “Os projetos enquadrados passam à fase de hierarquização, a ser realizada pelo Ministério das Cidades, que observará, no mínimo, as seguintes diretrizes: I - Regionalização: quantidade de unidades habitacionais já contratadas no município em relação ao seu déficit habitacional; II - Indicadores de dinamismo do entorno: distância do empreendimento às centralidades existentes, em específico, equipamentos educacionais, agências bancárias, agência dos correios ou lotérica e ponto de ônibus”.

<sup>40</sup> A Portaria MCIDADES nº 660/2018 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e contratação de operações com recursos transferidos ao FDS, no âmbito do PMCMV.

<sup>41</sup> Além da Lei nº 8.677/1993, são normas pertinentes às verbas do FDS: (i) o Decreto nº 103/1991; (ii) a Portaria Interministerial nº 464/2011; (iii) a Resolução nº 200/2014, do Conselho Curador do FDS; e, (iv) a Instrução Normativa nº 39/2014, do Ministério das Cidades.

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.

O PMCMV concede o financiamento diretamente aos beneficiários ou à EO, utilizando recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), disponíveis no FDS. Os beneficiários devem estar inscritos junto ao cadastro habitacional que a Entidade Organizadora (“EO”) deverá fazer, por empreendimento. Cooperativas habitacionais ou mistas, associações ou entidades privadas sem fins lucrativos, podem ser Entidades Organizadoras. Essa EO tem a função de organizar e apoiar as famílias de baixa renda no desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais, podendo atuar, inclusive, como substituta das famílias que serão beneficiadas com a moradia, na hipótese de contratação direta do financiamento.

Os regimes de construção dos imóveis são os seguintes: (i) Autogestão: que consiste na utilização de meios próprios da EO ou dos beneficiários para a gestão da construção dos imóveis, com os regimes de autoconstrução, mutirão ou ajuda mútua e/ou administração direta; (ii) Cogestão: que consiste na utilização de empresa, atuante no ramo da construção civil, para construção dos imóveis, no regime de empreitada global, por preço certo e total - com anuência da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO). A CAO deve acompanhar a execução das obras, apresentação e aprovação dos projetos, juntamente com os beneficiários e/ou a EO.

**Tabela 2 - Minha Casa, Minha Vida – Entidades**

<b>Tomador</b>	<b>Formas de Intervenção</b>	<b>Situação do Terreno/Imóvel</b>
Beneficiários	a) Construção em terreno próprio;	Terreno ou faixa ideal de terreno de propriedade dos beneficiários,

**Tabela 2 - Minha Casa, Minha Vida – Entidades**

<b>Tomador</b>	<b>Formas de Intervenção</b>	<b>Situação do Terreno/Imóvel</b>
EO atuando como tomadora e substituta temporária dos beneficiários		devidamente legalizado, com matrícula individualizada no RI ou recebidos, no ato da operação de financiamento, por meio de doação.
	b) Aquisição de terreno e construção;	Aquisição de terreno ou fração ideal de terreno devidamente legalizado com matrícula individualizada no Registro de Imóveis.
	c) Construção em terreno próprio;	Terreno de propriedade da EO que terá a propriedade transferida para os beneficiários após a construção.
	d) Pagamento de despesa para elaboração de projetos, execução do trabalho social, legalização e construção de unidade habitacional;	Terreno de propriedade da EO que terá a propriedade transferida para os beneficiários após a construção; Terreno de propriedade do poder público doado à EO, com finalidade específica de construção de UH, cujo direito real de uso foi cedido à EO, que será transferida aos beneficiários após a construção.
	e) Aquisição de terreno, elaboração de projetos, pagamento de assistência técnica, despesas com legalização e construção de unidade habitacional.	Aquisição de Terreno ou fração ideal de terreno de terceiros, com finalidade específica de construção de unidade habitacional, pagamento de trabalho social e legalização junto aos entes públicos, inclusive a regularização fundiária da área junto ao RI. Esta modalidade prevê, além da aquisição do terreno, o pagamento dos custos com assistência técnica para elaboração e aprovação de projetos de urbanismo, engenharia e arquitetura e Trabalho Social.

Apesar disso, há duas limitações que influenciam negativamente o desenvolvimento dessa modalidade: (i) o montante total de recursos destinados às modalidades é menor, se comparado ao valor destinado PMCMV “clássico”; (ii) as entidades concorrem com as construtoras, em suposta condição de igualdade, disputando os mesmos terrenos – fator que pode prejudicar o acesso à infraestrutura existente (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

A requalificação de imóveis urbanos, disposta no artigo 1º da Lei 11.977/2009<sup>42</sup>, consiste em modalidade que objetiva a aquisição de imóveis usados, para execução de obras voltadas à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso, com as formas de intervenção a seguir dispostas.

**Tabela 3 - Requalificação de Imóveis Urbanos**

<b>Tomador</b>	<b>Formas de Intervenção</b>	<b>Situação do Terreno/Imóvel</b>
Beneficiários	a) Requalificação de imóvel urbano;	Aquisição de imóveis, inclusive edificações constituintes de patrimônio histórico, que se encontrem vazios, abandonados ou subutilizados, conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso.
EO atuando como tomadora e substituta temporária dos beneficiários	b) Aquisição de imóvel usado, pagamento de projetos, assistência técnica e despesa com legalização, para requalificação de imóveis.	Aquisição de imóvel usado, pagamento de assistência técnica para elaboração e aprovação dos projetos junto aos entes públicos, inclusive custos de legalização no Registro de Imóveis, para futura execução de obras e serviços voltados à

<sup>42</sup> Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos [...].

**Tabela 3 - Requalificação de Imóveis Urbanos**

<b>Tomador</b>	<b>Formas de Intervenção</b>	<b>Situação do Terreno/Imóvel</b>
		recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitidas ainda obras e serviços necessários à modificação de uso.

O PMCMV não inclui, em seu escopo de atuação, a melhoria de imóveis pré-existentes. A falta de mecanismos institucionais, objetivando concretização das reformas necessárias em moradias subutilizadas, seria um dos pontos a serem melhorados, tendo em vista que é uma demanda de beneficiários que já utilizam a modalidade<sup>43</sup>. Caso esta demanda fosse atendida, sua implementação seria benéfica para o Programa, tendo em vista que, conforme o Censo de 2010, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aduz que havia, à época, cerca de 6,05 milhões de imóveis desocupados, espalhados pelo Brasil.

Outro impasse percebido é que a alta valorização da terra urbana, somados aos custos relativos à aquisição de imóveis (mesmo que degradados), torna o custeio de imóveis desocupados inviável e exigiria o aporte de fundos públicos. Além disso, no âmbito do PMCMV, não há mecanismos que poderiam ser utilizados no âmbito de políticas de moradia, tais como parcelamento ou IPTU progressivo, dificultando a efetividade da aludida requalificação de imóveis urbanos.

É possível verificar que a participação popular, no âmbito das modalidades, resta prejudicada, tendo em vista que as instâncias decisórias, de controle e de projeção da política, estão concentradas na esfera federal sem que haja participação de movimentos de habitação ou conselhos municipais no acompanhamento na fiscalização e na avaliação constantes durante o ciclo de vida do Programa.

<sup>43</sup> Conforme LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA (2013), em reunião realizada em 2012 em São Paulo, organizada pelo Sindicato de Corretores de Imóveis (CRECISP), junto ao sindicato de engenheiros e arquitetos, além de movimentos sociais de moradia.



## 6. PMCMV À LUZ DO QUADRO DE REFERÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA E ENFRENTAMENTO DOS IMPASSES

O intuito deste capítulo é correlacionar, com base no anteriormente disposto sobre o PMCMV, a política habitacional com quadro de referência de política pública que, de acordo com BUCCI (2016; 2013)

Trata-se de uma contribuição para um método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas. [...] Sem isso, as possibilidades analíticas sobre a dimensão jurídica das políticas públicas serão sempre fragmentadas e limitadas. Isso afetará, em consequência, também as condições para a intervenção nas políticas públicas por meio do direito, que permanecerão igualmente tópicas, isoladas e sem visão sistemática. Em outras palavras, o método está na base tanto do conhecimento como da ação organizada por meio do direito (2013, p. 1).

BUCCI (2013, p. 1) aduz que abordagens que relacionam Direito e Políticas Públicas possuem uma complexidade particular relativa à identificação ou isolamento do objeto estudado por se tratarem de programas governamentais que encontram suporte em atos normativos diversos – inclusive, de diferentes níveis hierárquicos –, decisões judiciais ou administrativas e medidas operacionais, aplicadas no cotidiano da implementação do programa estudado. Adiciona-se complexidade ao estudo a existência de decisões governamentais que atendem a programas governamentais múltiplos, que disciplinam matérias de caráter geral e que podem estar dispostas em leis, decretos – para a “sorte” do pesquisador – ou não.

Por esses motivos supracitados, o quadro de referência utilizado neste trabalho tem o propósito de demarcar de forma mais direta e eficiente dos limites do Programa e, para tanto, a partir das informações já dispostas ao longo dos demais capítulos, pertinentes à base jurídica, aos aspectos políticos e de gestão do PMCMV.

A visão estruturada e complementar dos elementos jurídicos e políticos do PMCMV permite que seja unificado o *locus* normativo aos componentes sociais, “rompendo com o isolamento metodológico que foi imposto ao direito com a consagração do positivismo jurídico” (BUCCI, 2013, p. 4). Para tanto, foram analisados, de forma geral, os seguintes aspectos:

(i) organização do programa de ação: aspectos legais, procedimentais, organizacionais que são estrutura ao funcionamento do Programa, e como se relacionam;

(ii) papéis institucionais: verificação dos principais atores que atuam na execução do Programa, bem como se há cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas para concretização dos objetivos Programa;

(iii) movimento: análise da finalidade constitucional pretendida, que está relacionada ao sucesso da criação e implementação do Programa.

Além da proposta de estudo sistematizada por BUCCI (2013; 2016), no âmbito deste trabalho, que também possui caráter propositivo, serão sugeridas ações para aprimoramento do Programa, sob o espectro de aumento da participação popular no PMCMV.

Importante mencionar, preliminarmente, que este trabalho não visa deslegitimar a tentativa da cúpula governamental em implantar programas sociais com enfoque na área de habitação. Do contrário, reconhece-se que são imprescindíveis para o fortalecimento da democracia, da inclusão social, e no aprimoramento das instituições que compõem o sistema federativo, mas tenta-se, no possível, lançar sugestões de melhora do PMCMV.

Outrossim, em relação à produção de uma política pública eficiente, importa análise de SUNDFELD & ROSILHO (2014, p. 53) em que ensinam “as políticas públicas são, elas próprias, Direito”, portanto,

as normas e atos jurídicos trazem os componentes-chave para a existência mesma da política. Seria impossível conceber um programa de ação governamental sem determinar, de antemão e de forma clara, objetivos, deveres, direitos, competências e sanções. Em outros termos: políticas públicas são sempre criações jurídicas (p. 50).

A política pública aparece, sumariamente, como uma atividade: um conjunto organizado de normas e atos com a finalidade de atingir um objetivo determinado, sendo, portanto, unificada pela sua finalidade. Nesse sentido, atos, decisões ou normas que a compõem esta política, são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico que lhes é próprio e servem ao Estado para solução de questões de conjuntura social (COMPARATO, 1998).

Sendo assim, além da criação de políticas públicas, para que as normas sejam postas em prática e saiam do ideal para o real e se materializem, são distribuídas competências às organizações específicas para que possam implementá-las. É o Direito que também estrutura

para os órgãos e entidades um plexo de atividades e competências, em harmonia com as normas já existentes no plano jurídico e regulatório (SUNDFELD & ROSILHO, 2014).

Portanto, é imperativo que ao pensar em ações governamentais o Direito esteja envolvido, determinando, de antemão, objetivos, deveres, direitos, competências e sanções. Apesar do papel fundamental mencionado, somente há pouco tempo as políticas públicas passaram a fazer parte das cogitações do “universo jurídico”, e isso, de acordo com COMPARATO (1998, p.44), pode ser explicado da seguinte forma:

O conceito de política, no sentido de programa de ação [...] corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o conjunto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente.

### **6.1. Elementos do quadro de referência**

Maria Paula Dallari Bucci (2013; 2016) inicia elencando como elementos iniciais de investigação os itens a seguir – que já foram analisados nos capítulos anteriores deste trabalho: (1) nome oficial do programa de ação; (2) gestão governamental, que consiste no apontamento da gestão governamental e aos órgãos envolvidos na criação e implementação da política sob o aspecto político-partidário, e conferindo aprofundamento à análise jurídica; (3) base normativa, a fim de verificar a sistemática da política e competências dos atores que a executam; (4) desenho jurídico-institucional, descrevendo a organização da política e seus agentes institucionais, com respectivas responsabilidades e competências; (5) agentes governamentais; (6) agentes não governamentais; (7) mecanismos jurídicos de articulação, que visam a análise de mecanismos de articulação ou coordenação de ação no plano intra-governamental, em exemplo, a repartição de competências e a definição das competências comuns; (8) escala e público-alvo: deve ser verificado se houve o alcance esperado com a implementação da política, mediante comparativo com programas similares ou ordens de grandeza que possam ser utilizadas como referência. Essa análise poderá ser comparativa com outros programas, do mesmo setor, mais antigos, por exemplo; (9) dimensão econômico-financeira do programa; (10) estratégia de implantação; e (11) funcionamento efetivo da política.

Resta a análise, portanto, dos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, em que serão destacados os elementos jurídicos presentes na estruturação e implantação da política, que motivam os aspectos críticos da sua implementação.

## **6.2. Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional do PMCMV**

A Constituição Federal de 1988 confere aos governos municipais a incumbência de planejar o desenvolvimento da política urbana visando a garantia da qualidade de vida dos cidadãos. A Lei 10.257/2001, que dispõe o Estatuto da Cidade, estabelece também as diretrizes da política urbana, com base nas funções sociais da cidade e com o foco em cidades sustentáveis; na gestão democrática, por meio da participação da população; na correção das distorções do crescimento urbano; e, na garantia do acesso à infraestrutura e serviços públicos<sup>44</sup>. Essas diretrizes deveriam ser levadas em consideração durante o planejamento e implementação de empreendimentos do PMCMV.

Conforme outrora apresentado, a política habitacional no Brasil e a configuração socioespacial encontra-se com um impasse entre: (i) o caráter mercadológico, em que a cidade é vista como oportunidade de geração de lucro, ao passo em que beneficia empresas do setor da construção civil, e (ii) o interesse social e o direito à cidade, debatida, em sua formação, de forma democrática.

Concernente à ordenação jurídica, ela existe no PMCMV, no entanto, inclinada à produção em massa de unidades habitacionais em detrimento do atendimento do direito à moradia adequada; por isso, apesar dos grandes vultos de empreendimentos entregues e, em tese, metas atendidas, a qualidade dos empreendimentos não pode ser garantida com tranquilidade.

Com foco nos arranjos institucionais<sup>45</sup> do PMCMV, investigando sob o ponto de vista democrático, questiona-se se os referidos arranjos incentivam a participação ampla de

---

<sup>44</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (grifo nosso).

<sup>45</sup> Entende-se por arranjos institucionais “o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica” (GOMIDE E PIRES, 2012, p. 3 apud LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 10).

interessados na política com o intuito de aprimorá-la. A resposta é negativa: não há, no âmbito do PMCMV, um canal oficial de proposição e escuta dos beneficiários da política.

A implementação de canais de escuta e diálogo contínuos são necessários, pois, conforme (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013, p. 10):

*Também questionando normativamente o modelo majoritário de democracia que supõe dedutivamente a existência de um *trade-off* necessário entre arranjos mais participativos (portanto, mais representativos) e governabilidade, outros pesquisadores mostram que a *estabilidade das políticas públicas (ou seja, o sucesso de sua implementação) vai depender de sua coerência interna (em seus objetivos) e esta, por sua vez, pode ser aumentada e não reduzida, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre a pluralidade de atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.**

[...]

*Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os *policymakers* aumentam a compreensão dos problemas e ampliam a capacidade de obtenção de informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. [...] Neste sentido, os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado, porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) como do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão (grifo nosso).*

Destarte, se analisado pelo aspecto democrático, ou de participação de atores pluridiversos, o Programa apresenta dissonâncias. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do Programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Tal fato é a motivação de o PMCMV ainda estar orientado fortemente pela lógica empresarial e econômica imediatista, em detrimento do planejamento e da reforma urbana que, apesar de requerer planejamento de longo prazo, é importante para eliminação do enorme *déficit* habitacional.

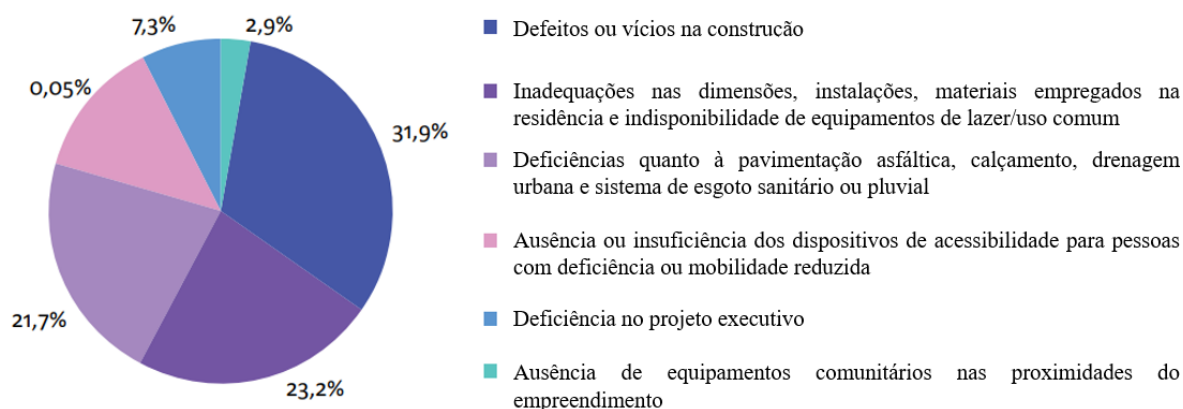
Prática comum reproduzida no PMCMV, não há separação evidente entre formulação e implantação da política que engloba a ação e decisões de atores participantes. Isso significa que parte da projeção do Programa foi redefinida quando do início de sua execução como resposta às demandas sociais não contempladas, às críticas de especialistas ou aos apontamentos dos órgãos de controle (como o Tribunal de Contas da União). Ainda, percebe-se, por vezes, que a

CEF é sobrecarregada, como um dos principais agentes da política com uma multiplicidade de funções diversas que engloba o gerenciamento econômico-financeiro, fiscalizatório e regulatório.

Importa mencionar também que a inclusão da faixa de zero a três salários mínimos para atendimento no âmbito do Programa culminou no aparecimento de novos problemas operacionais, como preços elevados dos terrenos disponíveis para construção dos empreendimentos; imóveis precificados em valores não acessíveis à população de baixa renda; imóveis com arquitetura ineficaz; e, empreendimentos localizados em regiões sem acesso à infraestrutura de serviços públicos (ROLNIK, 2010 apud LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

Tais problemáticas dificultaram (e ainda dificultam) a concretização das metas e dos prazos estipulados no Programa e impactaram os órgãos públicos, de modo a garantir maior fiscalização e controle dos requisitos mínimos de garantia da qualidade arquitetônica dos empreendimentos. Nesse sentido, a partir de dados do processo nº TC 034.402/2012-8, do TCU, referente à análise de onze empreendimentos do PMCMV, constatou-se o seguinte (TCU, 2012):

**Gráfico 1 – Problemas referentes à qualidade das habitações e à disponibilidade de infraestrutura interna**



Ainda, verifica-se que, em razão do forte caráter econômico, é mais dificultoso implementar mudanças “bruscas” no Programa tendo em vista que estas passam pelo crivo do mercado e influenciam diretamente na saúde financeira do setor da construção civil, que, de modo causal, exercem forte influência nos rumos do PMCMV.

Apesar de não se tratar de uma mudança direta no PMCMV, vale mencionar que em julho de 2019 grandes empreiteiras pressionaram o governo de Jair Bolsonaro chegando a conversar com a presidência no Palácio do Planalto sem agendamento prévio. Esses diálogos influenciaram no adiamento da liberação e mudança de valores dos saques do FGTS, por temor que tais saques impactassem a aquisição de empreendimentos do PMCMV<sup>46</sup>, um dos principais meios de custeio de imóveis.

No entanto, com foco no contexto histórico do PMCMV, incorporar “alternativas urbanísticas” envolveriam ônus políticos e tempo de maturação inviáveis, levando em consideração seu nível de importância para sustentar a economia do país, ainda mais, em períodos de crise econômica e política.

Soma-se a isso, no que tange à participação popular, que não há uma política de oitiva dos conselhos populares e de movimentos sociais e de profissionais da área. Existem mecanismos que possibilitam o controle da política, como agentes governamentais de controle, mas não há espaço no Programa para a pauta urbanística e a uma concepção de direito à moradia atual. Portanto, não existem arranjos institucionais eficientes e suficientes que possibilitem a democratização do PMCMV, de modo que a formatação da política resta prejudicada por não considerar, por exemplo, propostas de movimentos de reforma urbana, cuja orientação foca nas finalidades econômicas, de produção de habitação com base no desenvolvimento das funções sociais da cidade (LOUREIRO, MACÁRIO & GUERRA, 2013).

Destarte, o governo não possui plenas condições de, sozinho, decidir pela correção de parâmetros que reproduzem padrões errôneos sem, por um lado, estar refém do setor econômico, e, de outro lado, não entender as demandas dos beneficiários e de agentes especializados por escolha própria. Consequentemente, o arranjo institucional não é efetivamente legitimador no que diz respeito ao monitoramento e eficiência do Programa na medida em que não foram constituídos espaços de participação política no âmbito da política.

Consequentemente, sob o aspecto de política de incentivo econômico, com a produção em massa de unidades habitacionais, o Programa teve sucesso (MARICATO, 2014, p. 75), e

---

<sup>46</sup> Para saber mais, há matérias divulgadas por veículos de informação. Matérias disponíveis em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/bolsonaro-recebeu-empresarios-fora-da-agenda-para-discutir-fgts.shtml> e <https://imobireport.com.br/mercado-imobiliario-trava-liberacao-de-fgts-pelo-governo-bolsonaro/>

tem atingido as metas traçadas. No entanto, no que concerne o combate do *déficit* habitacional, os arranjos institucionais implementados no Programa permanecem inadequados. Para tanto, seria necessário um esforço de mecanismos de política urbana, especialmente com atenção voltada à esfera municipal, – muitos deles, presentes no Estatuto da Cidade – com o objetivo de restringir do uso especulativo da terra urbana.

Outrossim, levando em conta o disposto, as seguintes alternativas com o fito de aprimoramento do Programa podem ser vislumbradas:

(i) Adoção de audiências públicas regulares para avaliação dos empreendimentos construídos e com o fito da implementação da gestão democrática da cidade, conforme preconiza a Lei 10.257/ 2001<sup>47</sup>.

(ii) Criação de base de dados única *on-line* em sítio eletrônico governamental contendo informações confiáveis e certificadas quanto ao desenvolvimento do Programa: um dos desafios deste trabalho foi encontrar informações, provenientes de fontes oficiais, sobre o funcionamento do Programa em caráter geral. Com a criação dessa base de dados não somente o princípio da transparência, que deve reger a atuação pública resta atendido, mas também auxiliar beneficiários da política que corriqueiramente se informam sobre o PMCMV por meio das construtoras civis, quando há interesse na compra do imóvel;

(iii) Implementação de reserva de imóveis, para atendimento dos critérios elencados na Lei nº 11.977/2009, garantindo que tenham acesso à habitação: (i) famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero; (ii) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; (iv) famílias de que

---

<sup>47</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XIII – *audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.*

Art. 43. Para garantir a *gestão democrática da cidade*, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – *debates, audiências e consultas públicas*; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.



façam parte pessoas com deficiência; e (v) beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos, conforme preceitua artigo 38, inciso I, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso)<sup>48</sup>.

(iv) Implementação de mecanismos internos de fiscalização da CEF, inclusive, considerando a opinião dos beneficiários do Programa;

(v) Implementação de fiscalização criteriosa sobre as empresas do ramo de construção civil envolvidas na construção dos empreendimentos: conforme COSTA (2020, p.1) é ineficiente que o oferecimento de subsídio para a população de baixa renda ao passo que as construtoras passem a dificultar o acesso à obtenção do imóvel por meio de cobranças para além do que estabelece o PMCMV, vez que a CEF se omite em relação à responsabilidade de fiscalizar as construtoras<sup>49</sup>;

(vi) Implementação de regime de colaboração entre o Programa e empresas do ramo de construção civil e financeiro que contenha matriz de risco estruturada para aquele que está prestando o serviço de construção dos imóveis, para que haja assunção de responsabilidades perante órgãos de fiscalização externa<sup>50</sup>;

---

<sup>48</sup> Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte: I – *reserva de 3% (três por cento) das unidades residenciais para atendimento aos idosos* (grifo nosso).

<sup>49</sup> O Ministério Público Federal (MPF) considera que: “A cobrança de valores previamente à celebração do contrato de financiamento implicou, no mínimo, ofensa aos direitos básicos - e fundamentais – dos consumidores à “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, (...)” (artigo 6.º, inciso III, do CDC), à “proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas (...) abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços” (artigo 6.º, inciso IV, do CDC) e, ainda, à “adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (artigo 6.º, X, do CDC), vez que, como acima referido, a empresa ao ofertar o empreendimento no âmbito do PMCMV e realizar o cadastro dos interessados, desempenhou função pública delegada.” (COSTA, 2020, p.1).

<sup>50</sup> Conforme Acórdão 2599/2016 do TCU (2016): “Caso houvesse exercido adequadamente suas competências, a SNH teria verificado as irregularidades na execução do programa, principalmente a entrega de moradias com graves vícios construtivos, conforme verificado na auditoria realizada pelo Tribunal. Essa constatação permitiria ao Órgão adotar providências previstas na Lei 11.977/2009 c/c item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012, para desabilitar as instituições financeiras descumpridoras dos normativos vigentes do programa e exigir a devolução das subvenções repassadas às pessoas físicas, por meio dessas entidades.”

(vii) A partir de consulta pública com beneficiários, reformulação dos parâmetros de construção dos imóveis, sendo observado o Estatuto da Cidade, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal;

(viii) Formulação de medidas (inclusive, de caráter tributário) que objetivem o combate à especulação imobiliária, o aumento do preço da terra, e, por outro lado, incentivem a implementação de infraestrutura no entorno da área do empreendimento; e

(ix) Maior destinação de recursos e divulgação à população do PMCMV-Entidades e Requalificação de Imóveis Urbanos, tendo em vista que possibilitam maior democratização do Programa mediante participação popular.

## **7. CONCLUSÕES**

O Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009, trata-se de relevante política pública de habitação social implementada pelo Governo Federal durante os governos do Presidente Lula.

Ao verificar o Programa com contexto histórico, normativo e de atuação, é possível concluir que existem entraves (i) na democratização da política, vez que os mecanismos de participação popular estão alijados e (ii) nos arranjos institucionais da política urbana e fundiária que, por sua vez, impedem a plena concessão do direito à moradia adequada.

A implementação de mecanismos e princípios disponíveis no Estatuto da Cidade poderia ser meio de concretização de melhores taxas de adesão popular ao Programa, bem como, melhoria dos problemas enfrentados. Tais mecanismos não fazem parte do escopo da política atual que, desde sua criação, esteve inclinado a atender aos interesses do empresariado dos ramos da construção civil, bancário e financeiro, aliado ao objetivo de superação da crise econômica de 2008.

Além dos problemas diversos, com a entrega de imóveis ineficientes – sob a perspectiva urbanística –, por vezes, em áreas que possuem serviços públicos e infraestrutura, em razão do barateamento da terra e pela omissão na fiscalização do poder público e dos agentes que implementam a política, a população que possui baixa renda resta excluída em benefício dos mecanismos próprios mercadológicos.

Contudo, no presente trabalho, são elencadas 10 sugestões de mecanismos que podem ser implementados no PMCMV, com o fito de promover maior eficiência e eficácia da política habitacional.

## 8. BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao banco nacional de habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 55-135.

BONDUKI, Nabil. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida, 2009*. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casaminha-vida?page=full>> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BONDUKI, Nabil. *Os pioneiros da habitação social – Vol 1 – Cem Anos de Política Pública no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496870/RIL138.pdf?sequence=1#page=37>>. Acesso em: 20 outubro de. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública - Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. No Prelo, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013;

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993. *Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências*. Brasília, DF, 13 de julho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8677.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8677.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. *Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências*. Brasília, DF, 11 de maio de 1990. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004. *Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário,*

*Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.* Brasília, 2 de agosto de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.* Brasília, DF, 1º de outubro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm)>. Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.* Brasília, DF, 16 de junho de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. *Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Brasília, DF, 16 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. *Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.* Brasília, DF, 18 de junho de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991. *Autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e dá outras providências.* Brasília, DF, 22 de abril de 1991.

Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d103.htm#:~:text=Autoriza%20a%20ins%20titui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Fundo,vista%20o%20disposto%20no%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d103.htm#:~:text=Autoriza%20a%20ins%20titui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Fundo,vista%20o%20disposto%20no%20art.)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011. *Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.* Brasília, CF, 16 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.825, de 11 de outubro de 2012. *Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.* Brasília, DF, 11 de outubro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7825.htm)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. A contratação de agentes privados para realizarem a operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida não afasta as competências previstas no art. 7º, incisos I e XII, do Anexo I do Decreto 4.665/2003 e demais normas incidentes, tampouco o dever da Secretaria Nacional de Habitação de acompanhar, avaliar e controlar o emprego regular dos recursos federais transferidos. Acórdão nº 2599/2016, emitido em 11 de outubro de 2016. Processo nº 034.321/2013-6. Relator: Raimundo Carreiro. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/minha%2520casa%2520minha%2520vida%2520/%2520score%2520desc%2520C%2520COLEGIADO%2520asc%2520C%2520ANOACORDAO%2520desc%2520C%2520NUMACORDAO%2520desc/4/sinonimos%253Dtrue?uuid=7d2f71a0-1f53-11eb-aad9-89b2192e5ea8>> Acesso em: 28 outubro de 2020.

BRASÍLIA. Tribunal de Contas da União. *FOC Qualidade Minha Casa Minha Vida – Consolidação.* Processo nº 034.402/2012-8, Ano: 2012. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3440220128/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%2520C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520.>](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3440220128/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%2520C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520.>)> Acesso em: 28 outubro de 2020.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da Política Urbana no Brasil.* 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria MCID nº 368 de 16 de julho de 2010. *Dispõe sobre aquisição e alienação de imóveis, sem prévio arrendamento, no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.* Brasília, DF, 19 de julho de 2010. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=225249>> Acesso em: 09 de novembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial MCID/MF/MP nº 464 de 30 de setembro de 2011. Brasília, DF, 4 de outubro de 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=233641>> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 395, de 26 de agosto de 2011. Brasília, DF, 29 de agosto de 2011. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doc\\_22004869\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_395\\_DE\\_26\\_DE\\_AGOSTO\\_DE\\_2011.aspx](http://www.lex.com.br/doc_22004869_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_395_DE_26_DE_AGOSTO_DE_2011.aspx)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial Nº 152, de 9 de abril de 2012. *Dispõe sobre as condições da oferta pública de recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida em municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, integrante do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, para os fins que especifica.* Brasília, DF, 11 de abril de 2012. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doc\\_23147627\\_PORTARIA\\_INTERMINISTERIAL\\_N\\_152\\_DE\\_9\\_DE\\_ABRIL\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/doc_23147627_PORTARIA_INTERMINISTERIAL_N_152_DE_9_DE_ABRIL_DE_2012.aspx)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 1, de 24 de julho de 2013. *Dispõe sobre as diretrizes e procedimentos visando atender a demanda habitacional proveniente da situação de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional, por meio do Programa Nacional de Habitação Urbana, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.* Brasília, DF, 25 de julho de 2013. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30800652/do1-2013-07-25-portaria-interministerial-n-1-de-24-de-julho-de-2013-30800648](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30800652/do1-2013-07-25-portaria-interministerial-n-1-de-24-de-julho-de-2013-30800648)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 355, de 6 de agosto de 2013. Brasília, DF, 07 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_24681459\\_PORTARIA\\_N\\_355\\_DE\\_6\\_DE\\_AGOSTO\\_DE\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_24681459_PORTARIA_N_355_DE_6_DE_AGOSTO_DE_2013.aspx)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Brasília, DF, 20 de dezembro de 2013. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_25186537\\_PORTARIA\\_N\\_595\\_DE\\_18\\_DE\\_DEZEMBRO\\_D%20E\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25186537_PORTARIA_N_595_DE_18_DE_DEZEMBRO_D%20E_2013.aspx)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016. Brasília, DF, 31 de março de 2016. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559067/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-99-de-30-de-marco-de-2016-22558966](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559067/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-99-de-30-de-marco-de-2016-22558966)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 488, de 18 de julho de 2017. *Dispõe sobre o distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais produzidas com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).* Brasília, DF, 19 de julho de 2017. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=51&data=19/07/2017>> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 114, de 14 de fevereiro de 2018. Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/materia/>>

/asset\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/3216370/do1-2018-02-14-portaria-n-114-de-9-de-fevereiro-2018-3216366 > Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 367, de 7 de junho de 2018. *Regulamenta o Processo de seleção de propostas para participação no Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades - PMCMV-E*. Brasília, DF, 08 de julho de 2018. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057690/do1-2018-06-08-portaria-n-367-de-7-de-junho-de-2018-21057549](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057690/do1-2018-06-08-portaria-n-367-de-7-de-junho-de-2018-21057549)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV*. Brasília, DF, 16 de novembro de 2018. Disponível em: <[https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484132/do1-2018-11-16-portaria-n-660-de-14-de-novembro-de-2018-50483803)> Acesso em: 09 de novembro de 2020.

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 3. *Sistema financeiro nacional: (Programa Minha Casa Minha Vida)* – Brasília : MPF, 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. *Democracia, arenas decisórias e política fiscal no governo Lula*. Revista brasileira de ciências sociais, v. 26, n. 76, jun. 2011. PLANHAB – PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO. Versão para debates. Brasília: MinC/SNH, maio 2012, 212 p.

ROLNIK, Raquel. *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel. *O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015

SANTOS, Milton. *O País Distorcido: O Brasil, a globalização e a Cidadania*. São Paulo, Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton. *A periferização e a fragmentação da cidade*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUSA, Maria José Rodrigues de. *Direito à cidade e à habitação: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Picos - PI: limites e possibilidades*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 20 de dezembro de 2017.



SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Direito e políticas públicas: dois mundos. Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014.



## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, KENYA FONTE RAMOS DA SILVA

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 4158054-0, Período Noturno, Turma IOR,

tendo realizado o TCC com o título: Programa Minha Casa, Minha Vida: Aspectos Jurídicos da Política Pública de Habitação Social sob a orientação do(a) professor(a): Alessandro de Oliveira Soares

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 06 de novembro de 2020.

Assinatura do discente