

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira –
CONOF (CD)

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle –
Conorf (SF)

Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública.

Marcelo de Rezende Macedo – Consultor

Paulo Roberto Simão Bijos – Consultor

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – Consultor

Brasília, Outubro/2017

Resumo

A apreciação parlamentar dos projetos de leis orçamentárias apresentados pelo Poder Executivo representa importante etapa do ciclo orçamentário. Cabe ao Poder Legislativo, nessa oportunidade, zelar pela sustentabilidade e qualidade do gasto público, contribuindo para o fortalecimento do processo de alocação de recursos pelo Estado.

Sobressai no presente, ademais, o fato de que o Novo Regime Fiscal, trazido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, recobrou a importância da discussão alocativa de recursos escassos em ambiente de “teto dos gastos”.

Em tal cenário, é de suma relevância que as Casas Legislativas sejam subsidiadas com informações qualificadas sobre as políticas públicas subjacentes às propostas orçamentárias.

O presente estudo se propõe a contribuir para melhor caracterização e compreensão da política pública de maior materialidade no âmbito do Ministério das Cidades – o Programa *Minha Casa, Minha Vida*. Espera-se que as informações nele contidas possam subsidiar as discussões parlamentares voltadas ao aperfeiçoamento do referido Programa, inclusive no âmbito da apreciação do projeto de lei orçamentária da União para 2018.

Sumário

Visão geral do PMCMV	4
Problematização	4
A questão habitacional no Brasil	4
Posicionamento do PMCMV ante a questão habitacional ampla	6
Deficit habitacional quantitativo no Brasil.....	6
Deficit habitacional por faixa de renda	7
Considerações sobre o desenho geral do programa	8
Formatação legal do programa	9
Partes interessadas	10
Faixas de renda para o público-alvo	11
Subvenções Econômicas	13
Lógica de custos das Subvenções	15
Sustentabilidade fiscal das Subvenções	16
Fontes de financiamento	16
Ações Orçamentárias	16
FGTS	17
Descontos do FGTS.....	18
Metas	20
Metas iniciais do PMCMV	20
Metas anuais no âmbito do PNHU, com recursos do FAR	21
Metas anuais no âmbito do PNHR	21
Metas no âmbito do PPA.....	21
Metas no âmbito do Anexo de Metas e Prioridades da LDO	22
Execução Física	23
Achados de auditoria	24
Achados da CGU	25
Achados do TCU.....	26
Oportunidades de aperfeiçoamentos	27
Aperfeiçoamentos orçamentários	27
Aperfeiçoamentos da política pública	28
Referências	29

VISÃO GERAL DO PMCMV

- 1 O Programa *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV) é medida de política pública federal instituída em 2009 com duplo objetivo: reduzir o déficit habitacional do país e aquecer a economia de forma anticíclica em ambiente de crise.
- 2 Apenas o primeiro objetivo foi formalmente apropriado ao texto da Medida Provisória 459/2009 e da Lei nº 11.977/2009, que instituíram o Programa. Porém, a Exposição de Motivos que acompanhou a referida MP foi clara quanto à concorrência de propósitos: diante do cenário de crise financeira mundial, teria se tornado premente a necessidade de “adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica”.
- 3 Considerou-se oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduzisse o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentivasse o retorno dos empréstimos e viabilizasse a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil.
- 4 Ao mesmo tempo, apontou-se o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, “em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década”.
- 5 Para alcançar esses objetivos, o modelo do Programa se funda na oferta de condições atrativas para o financiamento de moradias, em particular para famílias de baixa renda, conforme consta dos normativos do Programa, quais sejam: Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009; Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011; e outros atos infralegais citados ao longo deste estudo.

PROBLEMATIZAÇÃO

- 6 Para melhor compreensão do problema de que trata o PMCMV, aborda-se, a seguir, a questão habitacional no país em seus diferentes aspectos.

A questão habitacional no Brasil

- 7 O universo de 17,4 milhões de famílias com demanda habitacional no Brasil apresenta a seguinte composição¹:
 - ✓ *Demanda por alocação domiciliar* = 6.068.061 milhões de unidades, sendo:
 - Por ônus excessivo com aluguel: 2.926.543 unidades (49%)
 - Por coabitação familiar: 1.911.598 unidades (35%)
 - Por habitação precária: 863.030 unidades (8%)
 - Por adensamento excessivo em domicílios alugados: 366.890 unidades (8%)

¹ Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012, Fundação João Pinheiro, 2015 (peça 45, p. 50-54).

✓ *Demanda por recuperação, implantação de infraestrutura ou regularização fundiária* = 11.275.888 unidades, compreendendo (valores não acumuláveis):

- Carência de infraestrutura básica (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de resíduos sólidos): 11.275.888 unidades.
- Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios (número de moradores no domicílio é superior a três por dormitório): 958.180 unidades.
- Cobertura inadequada (domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha): 938.837 unidades.
- Ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo: 236.184 unidades.
- Moradias implantadas em áreas não regularizadas ou destituídas de documentação de propriedade: 1.888.384 unidades.

- 8 Com base nas informações acima, verifica-se que a questão habitacional compreende três problemas distintos, cada qual a demandar uma estratégia de intervenção própria: (1) oferecer domicílios a quem não os tem; (2) recuperar e oferecer infraestrutura a domicílios em situação de precariedade; e (3) prover regularização fundiária para imóveis em situação de irregularidade ou ausência de titularidade.

Figura 1 – Componentes do problema habitacional do Brasil



- 9 A literatura sobre o tema tem tratado o primeiro problema como “deficit quantitativo” ou “deficit por incremento de estoque”, quando novas moradias são demandadas, por oposição aos dois últimos problemas, referidos como “deficit qualitativo” ou “deficit por reposição de estoque”, por demandarem intervenções em domicílios já existentes.

- 10 Essa categorização, não obstante trazer parcimônia à análise, apresenta o inconveniente de induzir a uma única via de solução para o primeiro problema: a oferta de domicílios por construção de novos imóveis e financiamento para sua aquisição. Isso porque as expressões ‘incremento de estoque’ e ‘deficit quantitativo’ remetem automaticamente à ideia de adição de unidades novas às já existentes, quando alternativas há que não passam por adicionar capital fixo, mas aproveitar capital ocioso disponível. É o caso de programas, por exemplo, que considerem, ao menos como parte da solução, a locação de imóveis vagos, que também contribuiriam para reduzir o estoque de pessoas sem habitação. Feito esse alerta, seguimos neste estudo adotando a categorização de deficit quantitativo e deficit qualitativo, a bem, como dito, da parcimônia analítica.

- 11 Os números acima veiculados sinalizam que o deficit qualitativo (de recuperação e de regularização) é significativamente superior ao déficit quantitativo (de alocação

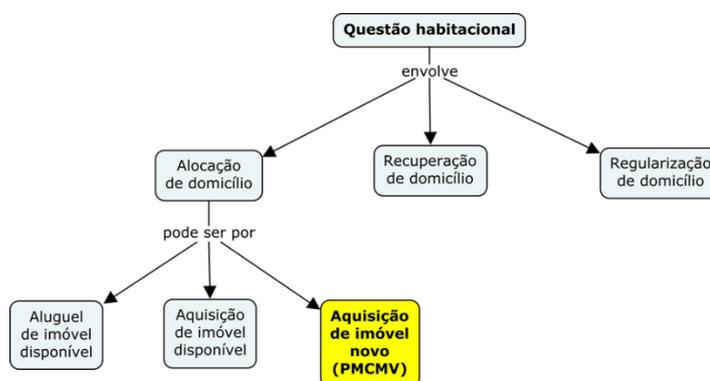
domiciliar). Enquanto as estatísticas sinalizam a existência de 6,1 milhões de famílias com falta de residências para si, há 11,3 milhões de famílias que já detêm suas moradias, mas vivem em condições de precariedade estrutural, urbanística ou cartorial.

- 12 Essa composição do deficit deve ser considerada nas indicações de aperfeiçoamento do programa, conforme se discutirá na última sessão deste trabalho (“oportunidades de aperfeiçoamento”).

Posicionamento do PMCMV ante a questão habitacional ampla

- 13 Diante da questão habitacional ampla acima delineada, o PMCMV, não obstante ser apresentado como carro-chefe da solução habitacional no país, trata do deficit quantitativo apenas, e sob uma das vertentes possíveis.

Figura 2 – Posicionamento do PMCMV na questão habitacional brasileira



- 14 Em vista disso, as discussões a seguir se reportarão à política habitacional sob a ótica do deficit quantitativo, sem desconhecer a ocorrência de significativo deficit qualitativo inerente à questão da moradia no Brasil.

Deficit habitacional quantitativo no Brasil

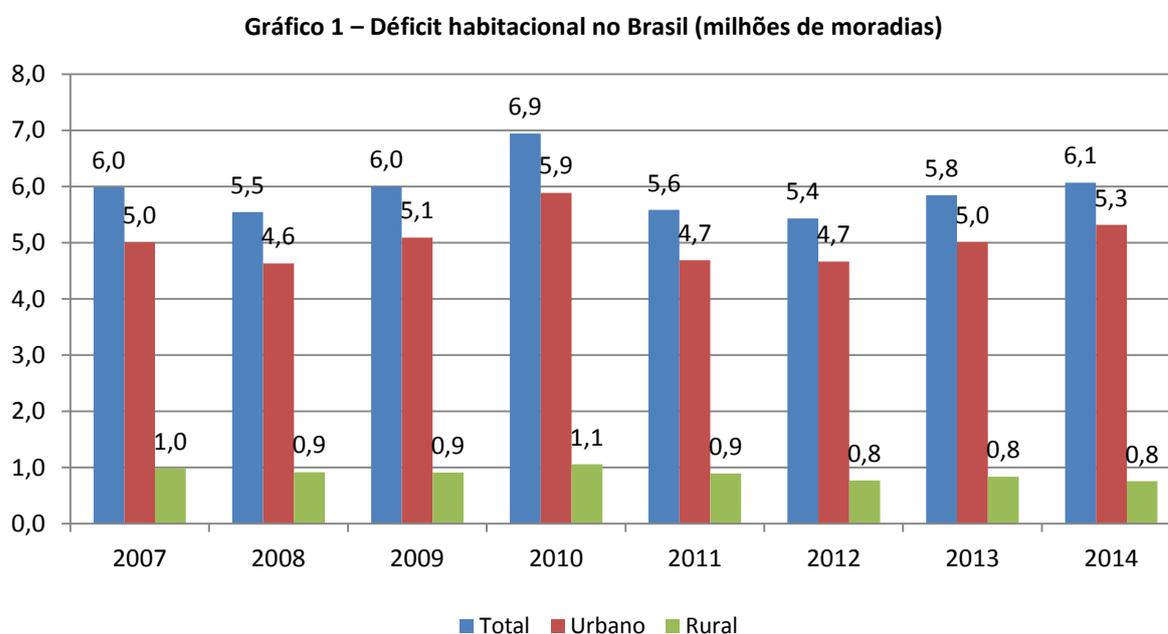
- 15 O conceito de deficit habitacional quantitativo, conforme já ressaltado, é constituído por componentes diversos, entre os quais sobressaem: (i) habitação precária, que inclui domicílios rústicos ou improvisados; (ii) coabitação familiar; (iii) ônus excessivo com aluguel urbano; e (iv) adensamento excessivo de domicílios alugados. Referido conceito serve de indicativo de demanda por novas moradias da população em dado momento.

- 16 Como instrumento para a tomada de decisão na esfera de planejamento urbano e habitacional, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCID) firmou pareceria com o Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP) para a mensuração do deficit habitacional quantitativo no Brasil.

- 17 A série histórica disponível de dados anuais comparáveis se inicia em 2007, quando se passou a abordar melhor o tema da coabitação familiar. Isso foi possível porque, no questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), passou-se a

identificar a partir de 2007, entre o total das famílias conviventes, as que efetivamente têm intenção de constituir um domicílio exclusivo².

18 Os dados mais recentes se estendem até o exercício de 2014, com previsão de divulgação de dados referentes a 2015 ao longo do 2º semestre de 2017. O gráfico adiante resume os dados disponíveis.



Fonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Belo Horizonte, 2016.

19 O gráfico mostra que, em 2014, a demanda por domicílio exclusivo nas áreas urbanas do país encontrava-se no patamar de 5,3 milhões de unidades, enquanto a demanda, na área rural, era da ordem de 750 mil unidades.

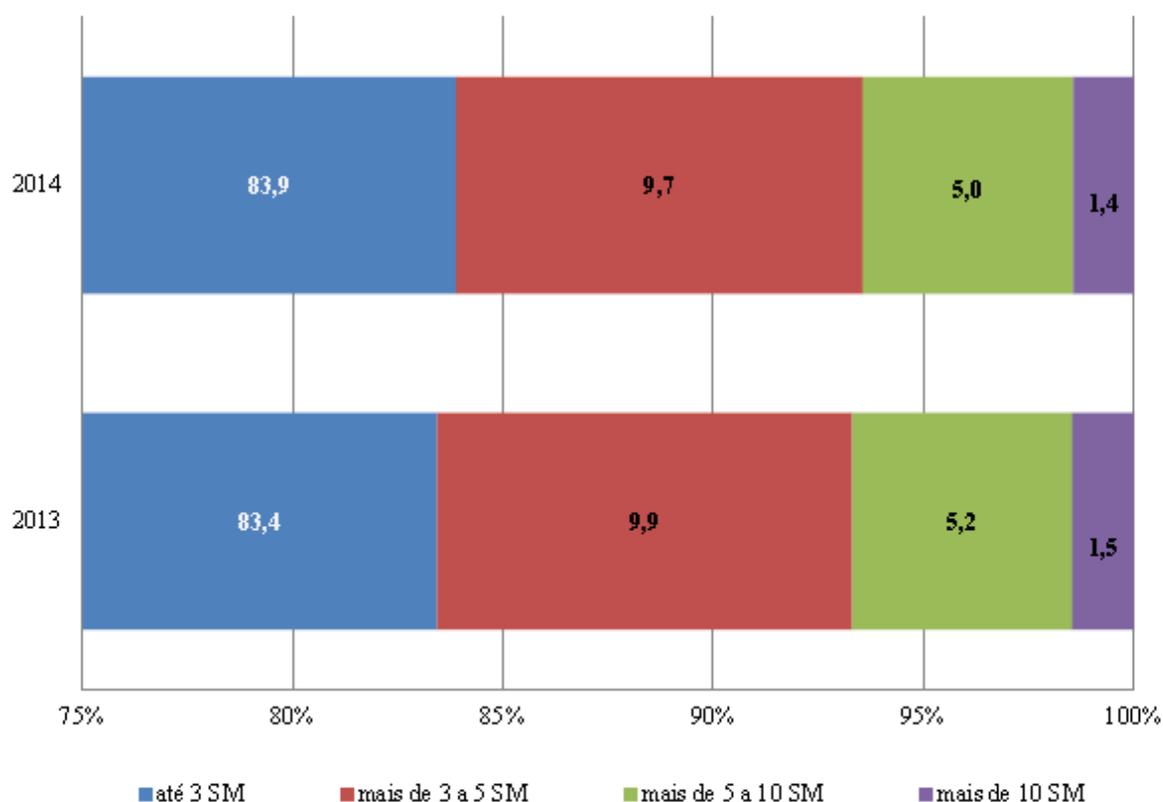
20 Conforme se mostrará adiante (“Execução Física”), o PMCMV entregou, até 2016, cerca de 3,2 milhões de unidades habitacionais.

Deficit habitacional por faixa de renda

21 Conforme reportado pela Fundação João Pinheiro (2016), o deficit habitacional quantitativo no Brasil está mais concentrado na faixa de renda de até 3 salários-mínimos. Em 2014, o deficit nessa faixa de renda correspondeu a 83,9% do deficit habitacional urbano nacional. Já a faixa com mais de 3 até 5 salários-mínimos concentrou, no mesmo ano, apenas 9,7% do déficit habitacional urbano no Brasil. O gráfico evidencia os dados relativos a 2013 e 2014, relativos ao último estudo divulgado pela citada Fundação.

² Observa-se que o espectro de medidas de política habitacional, passíveis de atender à demanda por domicílio exclusivo, abrange aluguel ou aquisição tanto de imóveis disponíveis quanto de imóveis novos. O PMCMV concentra-se no financiamento da aquisição de imóveis novos apenas.

Gráfico 2 – Deficit habitacional no Brasil por faixa de renda



Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, 2013; v.34, 2014), elaborado pela Fundação João Pinheiro-FJP/Centro de Estatística e Informações (CEI), disponível em Déficit habitacional no Brasil 2013-2014 (FJP, Belo Horizonte, 2016).

- 22 O desenho do PMCMV mostra-se coerente com esse perfil de demanda, visto que, conforme se verá adiante, as operações se voltam em sua quase totalidade a viabilizar a construção e aquisição de moradias para famílias com até 6 salários-mínimos de renda.
- 23 Esse mesmo aspecto, contudo, suscita questionamentos sobre a sustentabilidade do Programa, conforme se discutirá mais adiante.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENHO GERAL DO PROGRAMA

- 24 Da análise geral do desenho do PMCMV, nota-se a oportunidade de se retomar a elaboração de sistema federativo de habitação, em que as medidas de intervenção habitacional sejam pactuadas e negociadas pelas três esferas de governo, em estrutura integradora: governos municipais e estaduais negociam necessidades, recursos e posicionamentos em comissão bipartite e questões nacionais são tratadas em comissão tripartite com o governo federal.
- 25 Na modalidade atual, o governo federal decide unilateralmente o desenho da intervenção e atribui aos governos municipais encargos e condições que, muitas vezes, não guardam aderência com a realidade financeira e administrativa desses entes. Sem a devida implementação de infraestrutura urbana e regularização fundiária nos empreendimentos construídos, o combate ao déficit quantitativo acaba tendo por efeito alimentar o déficit habitacional qualitativo.

- 26 Em nota recente³, o Ministério das Cidades reportou mudança nos critérios de contratação de empreendimentos, de modo que a modalidade FAR privilegie aspectos de urbanização, infraestrutura prévia e proximidade de serviços públicos e centros urbanos. Em que pese tal mudança de foco evitar a alimentação de deficit qualitativo, ela não resolve o problema fundamental de que o Programa deve chegar aos locais de maior necessidade, e não aos locais mais convenientes ao desenho atual da intervenção. As novas regras tenderão a privilegiar os municípios mais bem estruturados, às expensas daqueles em que o deficit habitacional é mais profundo precisamente pela precariedade instalada.
- 27 Em face dessas considerações, torna-se oportuno, também, que se discuta uma agenda de apresentação ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo federal, do projeto de lei que vise à instituição de plano nacional de habitação.
- 28 No plano federal, em especial, merecem atenção a necessidade de se adequar o portfólio de novas intervenções à estrutura disponível de pessoal e de capacidade operativa, tanto da administração direta quanto das agências financeiras, para efetivo exercício da coordenação, gestão, monitoramento e fiscalização das ações e para a realização das metas pactuadas.
- 29 Feitas essas considerações, apresenta-se a seguir uma descrição mais formal da formatação do Programa a partir de seus normativos de regência.

FORMATAÇÃO LEGAL DO PROGRAMA

- 30 De acordo com o art. 1º da Lei 11.977/2009, o PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,0 e compreende os seguintes subprogramas:
- I – Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); e
 - II – Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).
- 31 Nos termos do art. 2º da Lei 11.977/2009, para a implementação do PMCMV, cabe à União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, as seguintes modalidades de operações:
- I – Concessão de subvenção econômica ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;
 - II – Participação no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferência de recursos 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;

³ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/03/minha-casa-minha-vida-lanca-novas-regras-de-contratacao>>. Acesso em> 21 jun. 2017.

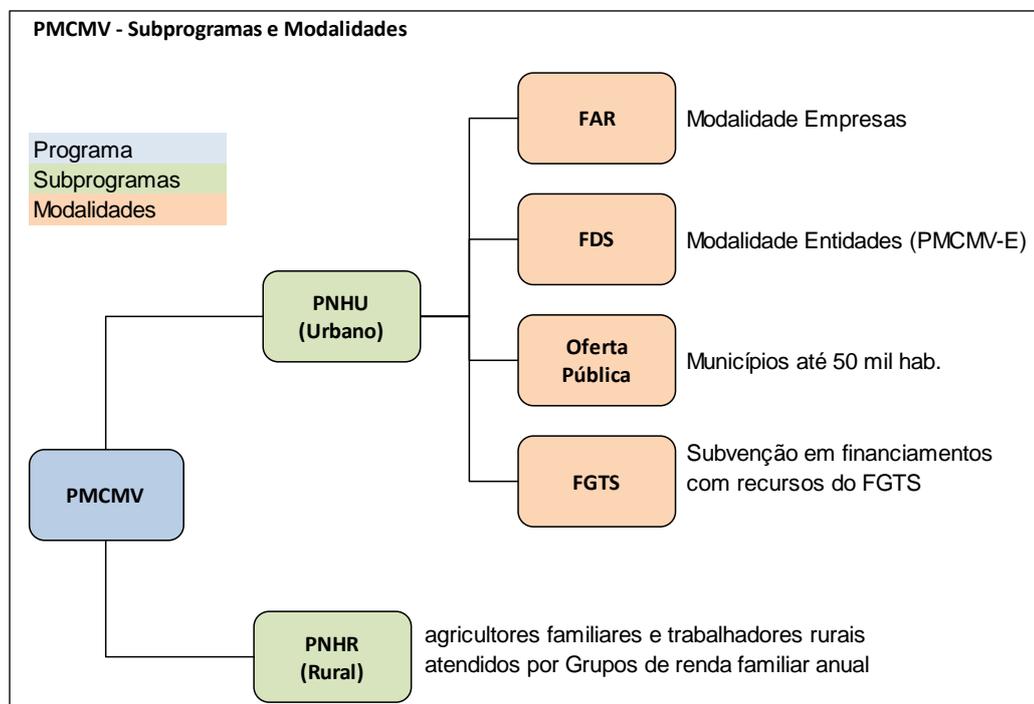
III – Realização de oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em Municípios com população de até 50 mil habitantes;

IV – Participação no Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e

V – Concessão de 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.

32 A par dessas disposições legais, pode-se conceber a seguinte ilustração representativa da visão geral sobre a constituição do PMCMV.

Figura 3 – Visão geral sobre a constituição do PMCMV



33 Cabe esclarecer que o Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) representa a modalidade do programa por meio da qual as contratações não ocorrem por meio de empresas, e sim de forma associativa, por intermédio de Entidades Organizadoras – EO⁴ habilitadas pelo Ministério das Cidades para produzir sua unidade habitacional.

PARTES INTERESSADAS

34 Entre as partes interessadas (*stakeholders*) mais diretamente associadas ao PMCMV se incluem:

- ✓ Famílias beneficiárias, na qualidade de público-alvo do programa;
- ✓ Governos subnacionais;
- ✓ Instituições Financeiras;

⁴ Entre as EOs podem ser citadas: COHAB, Associações de Moradores, Cooperativas de Habitação e Trabalho, Cooperativas de crédito.

- ✓ Construtoras de médio porte, com destaque para a representatividade da CBIC⁵;
- ✓ Construtoras e Incorporadoras de grande porte⁶;
- ✓ Entidades Organizadoras;
- ✓ Detentores de recursos do FGTS; e
- ✓ Contribuintes em geral, financiadores das subvenções econômicas.

35 Em termos de operacionalização do programa, destaca-se como exemplo o seguinte arranjo institucional no âmbito do FAR⁷:

- ✓ Caixa Econômica Federal – Instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.
- ✓ Ministério das Cidades – Responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa.
- ✓ Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão – Em conjunto com o Ministério das Cidades, poderá rever anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e, ainda, fixar a remuneração da Caixa pelas atividades exercidas no âmbito do programa.
- ✓ Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa – Têm sua participação estabelecida por meio de assinatura de Termo de Adesão com a Caixa. Visa assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.
- ✓ Empresas do setor de Construção Civil - Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa e realiza a guarda dos imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.

FAIXAS DE RENDA PARA O PÚBLICO-ALVO

36 A Lei 11.977/2009, em seu art. 3º, determina que, para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverá haver a comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,0.

⁵ Câmara Brasileira da Indústria da Construção.

⁶ Exemplos: MRV Engenharia, Construtora Tenda, Construtora Vitale e Direcional Engenharia. Fonte: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Consoante mesma fonte, Construtora é a empresa executora dos imóveis, ao passo que Incorporadora é a empresa responsável pela venda dos imóveis para os consumidores finais. Quando determinada empresa assume tanto construção como venda dos imóveis construídos são ao mesmo tempo Construtora e Incorporadora.

⁷ Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx#como-funciona>>. Acesso em 7/08/2017.

37 Ao longo da própria lei, em adição, são estabelecidos limites de renda familiar para a concessão de subvenção econômica em financiamento habitacional, bem como para a realização de operações com recursos do FAR e FDS.

38 Em face desses parâmetros, dispõe o § 6º do citado artigo 3º que, na atualização dos valores de renda familiar, fixados na própria lei, devem ser observados os seguintes critérios:

I – Quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 4.650,0 (limite máximo de renda do PMCMV), o valor atualizado não poderá ultrapassar 10 salários mínimos;

II – Quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 2.790,0 (limite máximo de subvenção econômica em financiamento habitacional), o valor atualizado não poderá ultrapassar 6 salários mínimos; e

III – Quando o teto previsto no dispositivo for de R\$ 1.395,0 (limite máximo para operações com recursos do FAR e FDS), o valor atualizado não poderá ultrapassar 3 salários mínimos.

A própria lei em comento, portanto, permite a atualização dos valores originais de renda familiar nela fixados.

39 Em face dessa autorização, a tabela adiante informa os valores máximos a que se sujeitam as referidas atualizações, com base no salário mínimo vigente em 2017, de R\$ 937,0.

Tabela 1 – Tetos para atualização de valores constantes da Lei 11.977/2011

Valores Originais de Renda Máxima	Teto para	Unidades de Salário Mínimo	Valores Máximos para Atualizações
R\$ 4.650,0	Limite máximo de renda	10	R\$ 9.370,0
R\$ 2.790,0	Subvenção econômica	6	R\$ 5.622,0
R\$ 1.395,0	Operações com recursos do FAR e FDS	3	R\$ 2.811,0

Fonte: Lei 11.977/2011 e Decreto 8.948/2016 (salário mínimo de R\$ 937,0).

40 Complementarmente, estabelece o mesmo artigo 3º, em seu inciso II, que cabe ao Poder Executivo federal definir faixas de renda para cada uma das modalidades de operações do PMCMV.

41 Quanto a esse aspecto, convém salientar que a Lei 11.977/2011 estabelece limites de renda familiar para a concessão de subvenção econômica no âmbito do PNHU, mas não fixa limites similares para o PNHR. No plano infralegal, dispõe o art. 15, § 3º, do Decreto 7.499/2011, que, para a definição dos beneficiários do PNHR, deverão ser respeitados, exclusivamente, o limite de renda definido para o PMCMV e as faixas de renda definidas pelos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em ato conjunto.

42 Por fim, estatui o art. 22 do Decreto 7.499/2011 que compete aos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, também por meio de ato conjunto, rever anualmente os limites de renda familiar estabelecidos para o PNHU e PNHR.

43 Em face dessa sistemática, o PMCMV é usualmente apresentado por faixas de renda. As Faixas “1”, “1,5” e “2” disponibilizam taxas de juros inferiores às de mercado e subvenções concedidas pela União, ao passo que a Faixa “3” oferta apenas taxas de juros inferiores às de mercado, compensadas com recursos do FGTS, sem aporte de subvenções públicas. A tabela adiante resume a composição em comento, já com a agregação das taxas de juros ofertadas para cada faixa do Programa.

Tabela 2 – Faixas de Renda do PMCMV

Faixas de Renda do PMCMV

Faixas	Limite de Renda Familiar Mensal	Taxas de Juros	Modalidades do Programa
1	R\$ 1.800,0		Subvenções por meio do FAR, FDS e oferta pública
1,5	R\$ 2.600,0	5,00%	Recursos do FGTS com subvenções da União
2	R\$ 2.600,0	5,50%	Recursos do FGTS com subvenções da União
	R\$ 3.000,0	6,00%	
3	R\$ 4.000,0	7,00%	Recursos do FGTS sem subvenções da União
	R\$ 7.000,0	8,16%	
	R\$ 9.000,0	9,16%	

Fontes: Lei 11.977/2011.

Detalhamentos: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 22.ago.2017

1. A Faixa 1,5 pertence à mesma modalidade da Faixa 2 e foi instituída, em 29/9/2016, com vistas a graduar os benefícios a ela associados.

Subvenções Econômicas

44 A Lei 11.977/2009, em seu art. 2º, autoriza a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, a conceder subvenções econômicas no âmbito do PMCMV nas seguintes modalidades:

- ✓ Subvenção, por intermédio do FAR e do FDS, ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional.
- ✓ Subvenção por meio de oferta pública de recursos em Municípios com população de até 50 mil habitantes.
- ✓ Subvenção por meio do 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.

45 A tabela a seguir, elaborada pela SNH, informa o volume de subvenções apuradas desde o início do Programa:

Tabela 5 – Subsídios concedidos pelo Orçamento da União (2009 a 2016)

Posição: 31/12/2016

Volume de Subvenções - PMCMV

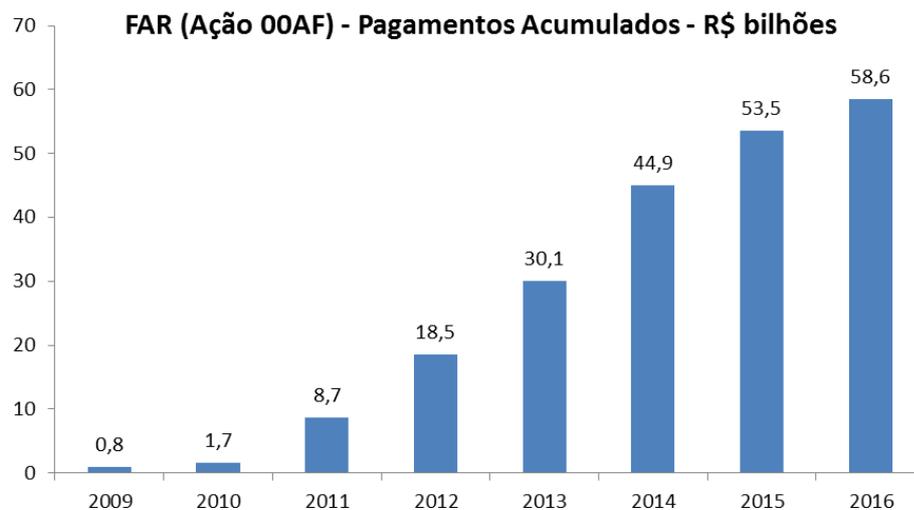
Ano	Valor Total Contratado (R\$)	Subsídio OGU
2009	15.554.993.513	6.286.684.421
2010	39.558.090.967	12.781.711.060
2011	32.034.159.765	6.141.255.453
2012	49.414.630.980	19.962.413.852
2013	62.920.852.966	29.780.947.997
2014	43.884.364.490	10.761.145.387
2015	44.892.415.903	1.447.906.432
2016	43.691.659.264	2.052.438.669
Total Geral	331.951.167.847	89.214.503.272

Fonte: Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros, SNH/MCID.

46 Colocados em perspectiva, nota-se que, de 2009 a 2016, os subsídios relativos ao PMCMV, de acordo com dados divulgados pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF)⁸, representaram a maior parcela dos subsídios financeiros oriundos do orçamento federal, que totalizaram R\$ 221,3 bilhões no período. Em segundo lugar, consta o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que totalizou R\$ 41,9 bilhões em subsídios explícitos⁹ no mesmo intervalo.

47 No âmbito do PMCMV, a maior parte dos subsídios concedidos pela União concentra-se no FAR. De 2009 a 2016, conforme gráfico adiante, já foram transferidos R\$ 58,6 bilhões a esse Fundo.

Gráfico 4 – Ações orçamentárias do PMCMV



Fonte: SIOP Gerencial

⁸ Nota Informativa: Benefícios Financeiros e Creditícios da União. Disponível em: <http://seae.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal/arquivos/nota-subsidios_21072016>. Acesso em: 22.set.2017.

⁹ Não são considerados, todavia, os subsídios implícitos do Programa.

48 Neste caso, nota-se como fator crítico que os recursos transferidos pela União ao FAR superaram expressivamente o limite legalmente estabelecido para esse fim. A Lei 11.977/2009, em seu art. 18, só autorizou a União a transferir ao Fundo recursos no montante de até R\$ 16,5 bilhões.

49 Quanto a esse descompasso em relação a limites definidos em lei, importa reproduzir o seguinte excerto constante da Exposição de Motivos¹⁰ que acompanhou a Medida Provisória 514, de 1º de dezembro de 2010:

[...] ao art. 18 da Lei nº 11.977, de 2009, está sendo igualmente proposta nova redação, de forma a elevar, de quatorze bilhões de reais para dezesseis bilhões e quinhentos milhões de reais, os recursos que a União fica autorizada a transferir para o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, ampliando, em perfeita sintonia com o perfil do déficit habitacional do país, as metas de atendimento à população com renda familiar mensal bruta limitada a três salários mínimos.

50 Abordada a ação do FAR, o tópico seguinte um exemplo da sua lógica geral de custos no contexto do PMCMV.

LÓGICA DE CUSTOS DAS SUBVENÇÕES

51 As subvenções do PMCMV seguem a seguinte lógica geral de custos:

Tabela 7 – Modalidades de financiamento do PMCMV por faixa

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros. Em alguns casos, até 100% ¹¹ .
Até R\$ 2.350,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 3.600,00	FAIXA 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano
Até R\$ 6.500,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: Ministério das Cidades (<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>). Acesso em 21/09/2017.

52 A título exemplificativo, destaca-se que, no âmbito do FAR, que atende a Faixa 1 do Programa, a subvenção econômica corresponde à diferença entre o valor contratual de aquisição e produção do imóvel pelo FAR e o somatório de 120 prestações mensais assumidas contratualmente pelos beneficiários.

53 Por meio do FAR, de acordo com as regras definidas na Portaria MCID 267/2017 e na Portaria Interministerial 99/2016, o beneficiário do PMCMV pode adquirir imóvel no valor de até R\$ 96.000,0 e receber subvenção orçamentária de até 86.400,0 em condições ordinárias. Em resumo, pode receber subvenção de até 90% do valor do imóvel adquirido. Além disso, em situações mais específicas, tais como nas relativas a reassentamentos, emergência ou calamidade, é dispensada a participação financeira dos beneficiários sob a forma de prestações mensais, casos em que a subvenção pode corresponder a 100% do valor do imóvel.

54 Vale ressaltar que os parâmetros que fundamentam essas subvenções são definidos em legislações esparsas de complexa consolidação. Não foi possível identificar, com efeito, uma matriz consolidada e atualizada desses critérios correspondentes a cada modalidade de subsídio do PMCMV.

¹⁰ Exposição de Motivos Interministerial nº 00008/2010/MCIDADES/MF/MP/MJ, de 29 de novembro de 2010.

¹¹ Vide Portaria MCID 267/2017 e PI 99/2016.

SUSTENTABILIDADE FISCAL DAS SUBVENÇÕES

- 55 A escolha política de realizar operações com elevados subsídios às populações carentes é legítima e eticamente defensável. Porém, tais escolhas devem ser pactuadas claramente com a sociedade e, seus custos, apropriados em demonstrativos oficiais, publicados e atualizados.
- 56 Esse mesmo aspecto, dos elevados subsídios, suscita questionamentos sobre a sustentabilidade do Programa. Isso porque, num cenário de aguda crise fiscal, tal como vivenciado no presente, a concessão de subvenções às famílias de baixa renda, a ponto de, em alguns casos, cobrir até 100% dos custos de construção de moradias, pode não se mostrar como medida fiscalmente adequada às efetivas disponibilidades financeiras do Estado.
- 57 Maior transparência sobre os custos do programa, portanto, colaboraria para a compreensão quanto às vulnerabilidades a que está sujeito em momentos de crise fiscal, e contribuiria para a formulação de estratégias de contingência para se lidar com tais vulnerabilidades. Na ausência de mecanismos de contingência, os rumos do Programa tornam-se incertos em ambientes de turbulência e, a sociedade, insegura sobre sua continuidade.
- 58 Esse é o caso presente. Balanço recente do Programa mostra que apenas 1.850 das 110.129 unidades contratadas de janeiro a abril de 2017 alcançaram famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil, devido à forte dependência dessa modalidade da disponibilidade de recursos orçamentários novos. Os rumos do Programa, nesse contexto, são decididos contingencialmente pelas equipes de governo, em lugar de se assentarem em diretrizes estratégicas previamente pactuadas.
- 59 Tecidas essas considerações, apresenta-se adiante como estão atualmente estruturadas as fontes de financiamento do PMCMV.

FONTES DE FINANCIAMENTO

- 60 O PMCMV é financiado tanto por recursos Orçamento da União como por recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Ações Orçamentárias

- 61 O quadro abaixo apresenta as ações orçamentárias que integram o PMCMV no âmbito da LOA 2017.

Tabela 3 – Ações orçamentárias do PMCMV

Faixas	Fontes de Financiamento	RFBM Máxima	Modalidade	Ações Orçamentárias
1	Orçamentária e FGTS	R\$ 1.800	Urbano (PNHU) - Empresas (FAR) Urbano (PNHU) - Entidades (FDS) Rural (PNHR) Oferta Pública	00AF 00CY 00CX 0E64
1,5 2	FGTS com desconto do Fundo e subvenções da União	R\$ 2.600 R\$ 4.000	Urbana (PNHU)	00CW
3	FGTS sem desconto e subvenções	R\$ 7.000 R\$ 9.000	POPULAR "3 Plus" (NÃO POPULAR) Imóvel novo ou usado	N/A N/A

Detalhamentos: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx>>.

62 Essas ações foram responsáveis por pagamentos da ordem de R\$ 103,9 bilhões desde 2009:

Tabela 4 – Valores pagos pelo PMCMV nos orçamentos de 2009 a 2017 (R\$ 1)

Ação		Pago + RP Pago
00AF	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	42.576.207.073,09
00AF	TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	33.740.848.132,69
00CW	SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS URBANAS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	15.257.463.907,97
00CX	SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS RURAIS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	5.932.646.304,00
00CY	TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	2.487.056.639,45
0E64	SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM CIDADES COM MENOS DE 50.000 HABITANTES (LEI Nº 11.977, DE 2009)	3.894.201.976,25
TOTAL 2009-2017		103.888.424.033,46

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil. Valores corrigidos pelo IPCA de agosto/2017.

63 Mais recentemente, o comportamento das ações orçamentárias do Programa vem refletindo as restrições da recente crise fiscal brasileira, conforme mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Valores pagos pelo PMCMV nos orçamentos de 2012 a 2017



Fonte: SIAFI/SIGA Brasil (Painel Cidadão)

64 Em se tratando de programação orçamentária, ponto relevante a ser destacado diz respeito à falta de transparência no tocante à memória de cálculo dos custos das ações orçamentárias. No âmbito da ação 00AF, por exemplo, não é possível constatar em documento de domínio público¹² em que medida as dotações orçamentárias propostas se referem a contratações já realizadas e quais dizem respeito a novas contratações.

FGTS

65 O financiamento do PMCMV, conforme já ressaltado, conta não apenas com recursos do orçamento da União, como também com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

¹² Tal como nas informações complementares que acompanharam o Projeto de Lei Orçamentária para 2017.

- 66 De acordo com o governo¹³, com efeito, para a consecução da Fase 3 do Programa, que se encerra em 2018, são previstos R\$ 210,0 bilhões de recursos para o PMCMV, assim distribuídos: (i) R\$ 129,0 bilhões em financiamentos concedidos pelo FGTS; (ii) R\$ 41,0 bilhões de subvenções oriundas do orçamento da União; e (iii) R\$ 39,0 bilhões relativos a descontos concedidos pelo próprio FGTS.
- 67 Trata-se, contudo, de informações gerenciais obtidas em sítios eletrônicos de governo, fato este que indica fragilidade institucional do PMCMV, vez que não há um documento consolidado oficial sobre fontes de financiamento do programa, sejam elas orçamentárias ou extraorçamentárias.
- 68 Os recursos extraorçamentários são definidos no orçamento operacional do FGTS. Para 2017, por exemplo, são previstos R\$ 70,5 bilhões para a área de habitação. Destaca-se, desse montante, o valor de R\$ 9,0 bilhões relativos a “descontos” suportados pelo referido Fundo.
- 69 Não há, contudo, detalhamentos sobre o montante de recurso destinado especificamente ao PMCMV.
- 70 Os recursos oriundos da União, por seu turno, transitam pelo orçamento público e são destinados ao FAR, ao FDS e ao pagamento de subvenções econômicas ao FGTS.

Descontos do FGTS

- 71 Um aspecto-chave do PMCMV, em relação às fontes de financiamento, diz respeito à articulação entre o Orçamento da União e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- 72 Os recursos do FGTS são de domínio privado e extraorçamentários, ou seja, não se sujeitam ao campo de incidência do orçamento público, delineado pelo art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição.
- 73 Trata-se de Fundo de titularidade dos trabalhadores que compulsoriamente acumulam um patrimônio pessoal a ser movimentado, por exemplo, em situações que envolvam despedida sem justa causa, aposentadoria, ou pagamento de prestações decorrentes de financiamento habitacional. Ainda assim, nem por isso o FGTS deixa de constituir fonte de financiamento de políticas públicas.
- 74 Enquanto não forem movimentados, os recursos do FGTS podem ser aplicados em programas públicos de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, sendo que o programa de aplicações do Fundo deve destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular, conforme disposto no art. 9º, §§ 2º e 3º, da Lei 8.036, de 1990.
- 75 Mais recentemente, por meio da Lei nº 11.491, de 2007, o Fundo expandiu seu campo de atuação com a instituição do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), o qual pode destinar recursos do Fundo a investimentos nos setores de aeroportos, energia, rodovia, ferrovia, hidrovias, porto e saneamento.

¹³ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>. Acesso em: 7/08/2017.

- 76 No tocante às aplicações do FGTS para investimentos na área de habitação, o objetivo precípuo consiste em reduzir o deficit habitacional, em especial para a população de menor renda. Cabe à Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do Fundo, a concessão de créditos aos agentes financeiros para a realização de operações nos programas de aplicação de recursos do FGTS.
- 77 A aplicação dos recursos do Fundo, ademais, é condicionada por planos e orçamentos operacionais definidos pela Administração Direta Federal. Isso porque o FGTS é gerido e administrado por Conselho Curador presidido pelo Ministro do Trabalho, com a vice-presidência atribuída ao Ministro das Cidades, que é o responsável pela gestão das “aplicações dos recursos” do Fundo em habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura. Cabe ao Ministério das Cidades elaborar os orçamentos operacionais anuais e os planos plurianuais de aplicação dos recursos do fundo, bem como acompanhar a realização das metas físicas planejadas.
- 78 Parte dos recursos do FGTS é direcionada ao PMCMV, de duas formas: como fonte de recursos para financiamento habitacional e como fonte de subsídios atrelados a esses financiamentos.
- 79 Assim, além dos subsídios públicos custeados pelo orçamento federal, o PMCMV conta com subsídios adicionais na forma de “descontos” concedidos pelo FGTS. Ou seja, no âmbito do PMCMV, os recursos do FGTS tanto financiam as habitações populares com taxas de juros próprias, como beneficiam determinados financiamentos com taxas inferiores às suas próprias taxas, por meio da política de “descontos”.
- 80 Tais descontos nada mais são que uma forma de subvenção custeada pelo FGTS em benefício de famílias de baixa renda¹⁴. Equivalem a reduções no valor das prestações e a quitação de parte do valor de compra do imóvel financiado, urbano ou rural.
- 81 A título de contextualização, registra-se que o FGTS concede descontos em financiamentos para aquisição de imóveis desde 1998, quando da publicação da Resolução nº 289/98 do Conselho Curador do FGTS.
- 82 Com o advento do PMCMV em 2009, porém, o FGTS ampliou significativamente seu orçamento para descontos. Inicialmente, o FGTS aderiu ao Programa em benefício das faixas 2 e 3 do PMCMV, mas, desde a publicação da Resolução 783/2015 do Conselho Curador do FGTS, o fundo também podia conceder descontos para a Faixa 1 do PMCMV até 31 de dezembro de 2016.
- 83 A política de descontos do FGTS é disciplinada pela Seção V da Resolução CCFGTS nº 702, de 4 de outubro de 2012, atualizada pela Resolução nº 836, de 6 de fevereiro de 2017. De acordo com o próprio FGTS, os recursos aportados para descontos, por parte do FGTS, totalizam o montante de R\$ 61,2 bilhões desde 1998. No âmbito do PMCMV, os descontos acumulados desde 2009 totalizam R\$ 52,6 bilhões¹⁵.

¹⁴ Os financiamentos com recursos do FGTS destinam-se, preponderantemente, a famílias com renda bruta mensal de até R\$ 6.500,0.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.fgts.gov.br/desconto.asp>>. Acesso em: 8.ago.2017.

- 84 Importa recordar que a relação entre Orçamento Federal e FGTS esteve contemplada nas discussões sobre as chamadas “pedaladas fiscais”, em relação à repartição de ônus dos subsídios associados ao PMCMV.
- 85 Quando da criação do Programa, em 2009, a União cobria 25% dos subsídios do PMCMV, e o FGTS os restantes 75%. A partir desse patamar, o Fundo elevou gradualmente sua participação na conta de subsídios, chegando a desembolsar 100% dessas despesas. Isso configurou financiamento indevido das despesas de responsabilidade da União. Tal situação somente foi regularizada ao final de 2015, após o TCU ter julgado irregular tal a prática de postergação de despesas sem autorizações orçamentárias.
- 86 Com base nesse entendimento do Tribunal de Contas, o Ministério das Cidades editou a Instrução Normativa MCID nº 24, de 23 de setembro de 2016, de modo a desautorizar a Caixa Econômica Federal a utilizar, em contratações no âmbito do PMCMV, as disponibilidades do FGTS enquanto não constar, do orçamento fiscal e da seguridade social, rubrica específica correspondente à contabilização dos adiantamentos concedidos pelo Fundo.
- 87 Atualmente, conforme disposto no art. 3º da Portaria Interministerial 409, de 31 de agosto de 2011, atualizada pela Portaria Interministerial MCID/MF/MP 98, de 30/03/2016, a subvenção econômica suportada pela União nas operações de crédito com recursos do FGTS, contratadas no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV, fica limitada a 10%¹⁶ dos valores totais dos descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS.

METAS

Metas iniciais do PMCMV

- 88 De acordo com o art. 82-B da Lei 11.977/2009, o PMCMV tinha como meta inicial promover a produção, aquisição, requalificação e reforma de 2 milhões de unidades habitacionais, de 1/12/2010 até 31/12/2014.
- 89 Desse total, conforme o citado dispositivo, 220 mil unidades, no mínimo, deveriam ser produzidas por meio de concessão de subvenção econômica em Municípios com população de até 50.000 habitantes, respeitados os valores consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.
- 90 Em acréscimo, estatuiu o parágrafo único do mesmo art. 82-B que as diretrizes para a continuidade do PMCMV podem ser complementadas no plano nacional de habitação a ser apresentado pelo Poder Executivo federal mediante projeto de lei. Tal medida, contudo, ainda não foi adotada pelo Poder Executivo.

¹⁶ Cabe o registro de que, na Portaria Interministerial MCid/MF/MP 409, de 31/8/2011, o percentual já havia sido reduzido de 25% para 17,5%.

Metas anuais no âmbito do PNHU, com recursos do FAR

- 91 Conforme Portaria do Ministério das Cidades¹⁷, a meta de contratação do PNHU com recursos do FAR, para cada exercício, deve ser aquela constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).
- 92 A meta física deve ser distribuída entre as regiões geográficas do País, de acordo com a estimativa do deficit habitacional urbano, apurado pela Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais, para famílias com renda limitada a 3 salários mínimos.
- 93 Verifica-se, contudo, que, tanto na LDO como na LOA, como se verá adiante, as metas físicas não são apresentadas de forma regionalizada.

Metas anuais no âmbito do PNHR

- 94 O Ministério das Cidades define que a meta de contratação do PNHR, para cada exercício, será aquela constante da LDO e da LOA ou, ainda, do Plano de Contratações e Metas Físicas de Habitação Popular, aprovado por Resolução do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), conforme grupo de atendimento¹⁸.
- 95 A meta física para operações do Grupo 1 (agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 17.000,00) será distribuída entre as regiões geográficas do País, de acordo com a estimativa do deficit habitacional rural, apurado pela Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais.
- 96 Vale o registro de que, além do Grupo 1, o PNHR também contempla os seguintes grupos:
- II – Grupo 2: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 17.000,00 e inferior ou igual a R\$ 33.000,00; e
 - III – Grupo 3: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 33.000,00 e inferior ou igual a R\$ 78.000,00.
- 97 À semelhança do que ocorre com a programação do PNHU, as metas físicas do PNHR, como se verá adiante, também não são apresentadas de forma regionalizada na LDO e na LOA.

Metas no âmbito do PPA

- 98 Em relação ao Plano Plurianual (PPA) da União, o primeiro aspecto a ser destacado diz respeito ao fato de que o PMCMV, formalmente, não corresponde a um programa. É parte constituinte do Programa “2049 - Moradia Digna”, o qual contempla outras iniciativas não pertencentes ao PMCMV, a exemplo do Cartão Reforma.

¹⁷ Anexo da Portaria MCID 267, de 2017.

¹⁸ Portaria MCID 268, de 2017.

99 A par dessa observação, nota-se que no PPA anterior, relativo ao período 2012-2015 (Lei 12.593/2012), destacavam-se 3 metas constantes do Objetivo 0383¹⁹, pertencente ao Programa “2049 – Moradia Digna”:

- ✓ Produzir ou reformar 1,2 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural;
- ✓ Disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R\$ 3,1 mil mensais na área urbana e R\$ 30 mil por ano na área rural;
- ✓ Disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R\$ 5 mil mensais na área urbana e R\$ 30 mil por ano na área rural;

100 O TCU auditou o cumprimento da primeira meta supracitada, relativa à Faixa 1 do PMCMV, conforme evidenciado mais adiante neste estudo.

101 Já no PPA 2016-2019, foi fixada, no âmbito do mesmo Objetivo 0383, uma única meta pertinente ao presente estudo, qual seja, a meta “04LP - Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida”.

102 Destaca-se, neste caso, que não houve regionalização de metas no PPA, em desacordo com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição.

Metas no âmbito do Anexo de Metas e Prioridades da LDO

103 No âmbito da LDO para 2017, ações do PMCMV constam do Anexo de Metas e Prioridades da referida lei, tal como segue.

Tabela 8 – Metas do PMCMV na LDO 2017

ANEXO VII PRIORIDADES E METAS Seção II - Programações Prioritárias		
Programa, Ações e Produtos (unidades de medida)		Meta 2017
00AF	Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR Volume contratado (unidade habitacional)	100.000
00CW	Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) Volume contratado (unidade habitacional)	325.000
00CX	Subvenção Econômica Destinada à Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009) Volume contratado (unidade habitacional)	35.000
00CY	Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) Volume contratado (unidade habitacional)	35.000

104 No PLDO para 2018, contudo, não havia ações do PMCMV arroladas entre as metas e prioridades do Poder Executivo. Por força de emendas parlamentares, entretanto, a LDO para 2018 foi aprovada com as seguintes ações do PMCMV em seu Anexo de metas e prioridades:

¹⁹ “Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Tabela 9 – Metas do PMCMV no PLDO 2018

2049 Moradia Digna		
00AF	Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR Volume contratado (unidade habitacional)	50.000
00CW	Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009) Volume contratado (unidade habitacional)	300.000
00CY	Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (Lei nº 11.977, de 2009) Volume contratado (unidade habitacional)	45.000

105 No âmbito da LDO, destaca-se o fato de que também não houve regionalização de metas, neste caso em desacordo com as Portarias MCID 267 e 268 de 2017.

EXECUÇÃO FÍSICA

106 Tendo em vista que o PMCMV também integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos seus eixos estruturantes, é possível consultar dados de execução física do Programa em relatórios do PAC.

107 Consta do 11º Balanço do PAC 2 (2011-2014) que:

- ✓ Até 2014, o Eixo *Minha Casa, Minha Vida* havia concluído empreendimentos no valor de R\$ 449,7 bilhões; contratado 3,7 milhões de moradias (sendo 2,7 milhões de moradias contratadas no MCMV 2); e entregue 1,87 milhão de unidades.

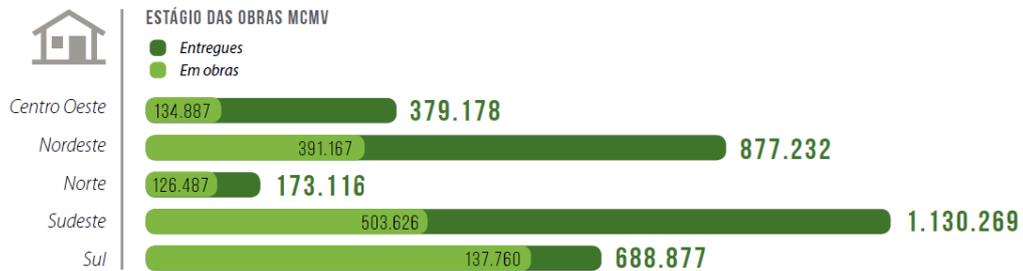
108 Consta do 4º Balanço do PAC (2015-2018) que:

- ✓ Até 2016, haviam sido contratadas mais de 4,5 milhões de moradias, em 96% dos municípios brasileiros, e entregues mais de 3,2 milhões de unidades habitacionais (UH), beneficiando cerca de onze milhões de pessoas. As UH contratadas representaram um investimento da ordem de R\$ 332 bilhões, estimulando a cadeia produtiva da construção civil.
- ✓ Em 2016 foram contratadas mais de 385 mil e entregues cerca de 737 mil unidades habitacionais em todo País.
- ✓ Em dezembro de 2016, foi entregue mais um empreendimento do MCMV: o Residencial Nova Caraguá II, na cidade de Caraguatatuba/SP, que beneficiou cerca de 2.700 pessoas integrantes de famílias com renda de até R\$ 1.800,00. O residencial é composto por 730 unidades habitacionais na tipologia de casa geminada de 50,58 m² com dois quartos, sala, cozinha, banheiro, área de serviço e piso cerâmico em todos os cômodos. O residencial é atendido por infraestrutura urbana completa, pavimentação, redes de água, esgotamento sanitário, drenagem, energia elétrica e acesso ao transporte público.

Contudo, auditoria operacional do TCU, referida adiante, apurou que, dos 10 empreendimentos vistoriados, todos apresentavam deficiências de infraestrutura e regularidade fundiária.

109 Por região do país, o 4º Balanço do PAC (2015-2018) informa o seguinte desempenho:

Gráfico 5 – Situação das obras do PMCMV



110 Em complemento às informações constantes do Balanço do PAC, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) informa os montantes anuais de unidades contratadas e entregues, conforme tabelas reproduzidas a seguir.

Tabela 10 – Unidades contratadas pelo PMCMV

Posição: 31/12/2016

Número de Unidade Contratadas - PMCMV

Ano	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total Geral
2009	143.894	98.593	43.818	286.305
2010	338.847	277.174	102.805	718.826
2011	104.310	296.707	77.935	478.952
2012	384.821	307.018	97.711	789.550
2013	537.185	281.744	93.961	912.890
2014	200.289	331.002	37.447	568.738
2015	16.890	349.486	40.557	406.933
2016	35.008	277.193	68.204	380.405
Total	1.761.244	2.218.917	562.438	4.542.599

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH

Tabela 11 – Unidades entregues pelo PMCMV

Posição: 31/12/2016

Número de Unidade Entregues - PMCMV

Ano	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total Geral
2009	67	66.367	10.499	76.933
2010	9.340	233.736	35.851	278.927
2011	113.060	177.108	16.856	307.024
2012	174.572	200.530	24.939	400.041
2013	162.920	272.021	46.703	481.644
2014	217.076	314.712	45.692	577.480
2015	202.330	163.880	24.579	390.789
2016	258.182	392.573	85.079	735.834
Total	1.137.547	1.820.927	290.198	3.248.672

Fonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação – SNH

111 Em acréscimo, a tabela constante do Anexo deste estudo informa a execução física acumulada do PMCMV por unidade da federação.

ACHADOS DE AUDITORIA

112 São considerados como achados, no contexto deste estudo, apenas aqueles que demandam ou inspiram aperfeiçoamentos relevantes nos processos de orçamentação ou de revisão da política pública em exame.

Achados da CGU

- 113 No âmbito do PMCMV, a CGU, por meio de trabalhos de campo realizados entre janeiro de 2012 a fevereiro de 2014²⁰, fiscalizou a aplicação de recursos concernentes à implementação da 1ª fase do MCMV na sua vertente custeada com recursos do FAR.
- 114 Por amostragem, a CGU fiscalizou 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios, em 20 estados da federação. As informações obtidas constam do “Relatório de Avaliação da execução de Programas de Governo nº 65, Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015)”.
- 115 O escopo desse trabalho contemplou: (i) a avaliação do processo de seleção da construtora pelo Poder Público e de aprovação do empreendimento na CAIXA; (ii) a verificação da compatibilidade das unidades habitacionais e da infraestrutura frente aos projetos; (iii) a divulgação do Programa e a adequação do processo de hierarquização e de seleção dos beneficiários; e (iv) a realização do trabalho social e o nível de satisfação dos beneficiários.
- 116 Dentre os achados reportados pela CGU destacam-se:
- ✓ Inferência, com 95% de nível de confiança, de que, em pelo menos 48,9% dos empreendimentos fiscalizados (336 de 688), houve algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações e quantitativos previstos nos respectivos projetos. As incompatibilidades mais frequentes foram trincas e fissuras, infiltração e vazamentos.
 - ✓ Inferência, com 95% de nível de confiança, de que, em no mínimo 38,3% dos empreendimentos fiscalizados (264 de 688), houve aderência da infraestrutura executada às especificações e quantitativos pré-estabelecidos em projeto aprovado. As incompatibilidades mais frequentes foram nos itens pavimentação, rede de drenagem e rede de esgotamento sanitário.
 - ✓ Ponderação de haver número reduzido de falhas mais graves, e de que a CGU monitora a solução de problemas nos empreendimentos cujas falhas construtivas foram apontadas como casos críticos.
 - ✓ Em relação aos problemas das unidades habitacionais e dos empreendimentos, constatação de que na percepção dos beneficiários, 55,9% (422 dentre 754) das falhas relatadas disseram respeito a infiltração, trincas e fissuras, vazamentos e problemas com cobertura. Registra-se que essa percepção dos usuários corrobora as constatações dos auditores da CGU em inspeções físicas nos empreendimentos.
 - ✓ No tocante aos problemas do empreendimento, verificação de que foram mais citados pelos beneficiários a existência de pontos de alagamento em período de

²⁰ Em conformidade com o disposto no art. 74 da Constituição de 1988, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

chuva (108 dentre 796) e o mau funcionamento da iluminação externa (86 dentre 796).

- ✓ Registro de que, apesar dos problemas relatados, a maioria dos beneficiários entrevistados declarou nível de satisfação alto tanto com a unidade habitacional (539 dentre 796, ou 67,7%) como com o empreendimento (422 dentre 796, ou 53,0%).

117 De acordo com a CGU, em decorrência das constatações de auditoria, o Ministério das Cidades e a CAIXA implementaram melhorias importantes no PMCMV, com destaque, à luz dos achados supracitados, para o Programa *De Olho na Qualidade*, destinado a resolução de problemas construtivos.

118 Destaca ainda a CGU que o Tribunal de Contas da União (TCU), em fiscalização realizada entre julho e dezembro de 2015, também detectou falhas construtivas nas unidades habitacionais e na infraestrutura dos empreendimentos do Programa. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 2456/2016 – Plenário determinou ao Ministério das Cidades e à CAIXA que apresentassem, ao Tribunal, plano de ação para implementar melhorias e correções de falhas na execução apontadas.

Achados do TCU

119 Em auditoria operacional, coordenada no âmbito da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), o TCU fiscalizou, de julho a dezembro de 2015, empreendimentos derivados das fases 1 e 2 do PMCMV, em sua vertente custeada com recursos do FAR. Nessa auditoria, o Tribunal realizou inspeções físicas em uma amostra de 10 empreendimentos concluídos, que juntos totalizam mais de 19 mil moradias. As informações obtidas constam do Relatório de Auditoria referente ao processo 016.801/2015-6.

120 Além de verificar o cumprimento das as metas quantitativas previstas para construção de unidades habitacionais, essa auditoria também avaliou a aderência da política e das obras fiscalizadas aos aspectos e às recomendações que a Comissão Econômica das Nações Unidas para Europa (Unece/ONU) propôs no documento denominado “Guidelines on Social Housing (2006)”, consideradas imprescindíveis para que uma habitação possa ser enquadrada no conceito de moradia adequada.

121 Conforme reportado pelo TCU, como conclusão dos trabalhos foram identificadas fragilidades e oportunidades de melhoria na maioria dos aspectos avaliados, com destaque para: (i) dificuldades no cumprimento das metas quantitativas previstas; (ii) fragilidades na aplicação dos critérios de priorização para seleção dos beneficiários; (iii) deficiências na articulação e integração com outras políticas públicas; (iv) problemas relacionados à implantação dos requisitos de acessibilidade para pessoas com deficiência e/ou idosos; (v) baixa adoção de critérios de sustentabilidade nas moradias e nos empreendimentos do programa; e (vi) ausência de registro em cartório dos imóveis entregues.

122 Foi verificado, em particular, o cumprimento da seguinte meta definida no PPA 2012-2015: produzir ou reformar 1,2 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural, cabendo notar que, durante a vigência do referido plano, a meta de produção de moradias foi revisada e aumentada, assando de 1,2 milhão de moradias para 1,6 milhão de moradias.

123 Constatou o TCU, conforme tabela adiante, que a quantidade de moradias produzidas no período do PPA 2012-2015 foi de 732.732, o que representa cerca de 46% da meta prevista (1,6 milhão). Tal fato, segundo o TCU, se deve a deficiências na estipulação da meta, bem como a deficiências no equacionamento de dificuldades operacionais, como a baixa disponibilidade de terrenos em algumas localidades.

Tabela 12 – Cumprimento de Meta do PPA 2012-2015

Título	Valor original	Valor revisado	Valor alcançado	% de cumprimento
Produzir ou reformar 1,6 milhão ¹ de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural	1.200.000	1.600.000	732.732	45,8%

1. A meta original do PPA 2012-2015 era de 1,2 milhão de moradias. Em 2013, mediante revisão do Plano, a meta foi ampliada para 1,6 milhão.
Fontes: PPA 2012-2015 e Relatório de auditoria do TCU constante do processo TC 016.801/2015-6. Elaboração própria

124 No que tange à qualidade das construções, consoante sumariado no voto do Ministro Relator, em 90% dos empreendimentos avaliados pelo TCU foram identificados vícios construtivos sistêmicos nas moradias construídas, mas em geral sem prejuízo das condições de habitabilidade e salubridade: vícios concernentes a deficiências na pintura externa, deterioração precoce de pavimento, fissuras não estruturais em empreendimentos, problemas em instalações hidrossanitárias, caimento inadequado dos pisos, problemas de estanqueidade de esquadrias e sua baixa qualidade.

125 Também se destaca o levantamento realizado pelo TCU sob a ótica do desenvolvimento regional. De acordo com relatório de auditoria do Tribunal²¹, 69% dos recursos FAR operacionalizados por intermédio de operações de crédito são direcionados a municípios mais desenvolvidos, classificados como de alto ou muito alto grau de desenvolvimento pelo IDHM.

126 Destaque-se, por fim, que se encontra em curso auditoria do TCU²² sobre a aplicação de recursos do FAR, cujos resultados estão previstos serem divulgados no corrente ano.

OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTOS

127 Com base nos levantamentos deste estudo, identificam-se oportunidades de aperfeiçoamentos orçamentários e de política pública no PMCMV, conforme adiante sugerido.

Aperfeiçoamentos orçamentários

128 Com vistas à melhoria dos aspectos de natureza orçamentária do PMCMV, revela-se oportuno discutir medidas destinadas a:

- Promover a regionalização de metas físicas do PMCMV no PPA, na LDO e na LOA, em consonância com o que prevê a Constituição, as Portarias MCID 267 e 268 de 2017 e a própria lógica do Programa.
- Tornar público documento consolidado oficial sobre as fontes de financiamento do PMCMV, sejam elas orçamentárias ou extraorçamentárias.

²¹ TC 011.432/2015-2.

²² TC 033.516/2014-6

- Incluir, no orçamento operacional do FGTS, os detalhamentos sobre o montante de recursos destinados especificamente ao PMCMV.
- Dar publicidade à memória de cálculo das dotações orçamentárias, a ponto de evidenciar quais dotações se referem a contratações já realizadas e quais dizem respeito a novas contratações.
- Conferir maior transparência em relação aos parâmetros que fundamentam os custos das subvenções econômicas do programa, de modo que seja possível identificar uma matriz oficial consolidada e atualizada sobre os critérios de natureza financeira associados a cada modalidade de subsídio do PMCMV.
- Avaliar a adequação das transferências de recursos da União ao FAR ao limite financeiro estabelecido na Lei 11.977/2009²³.

Aperfeiçoamentos da política pública

129 Conforme ressaltado pela Fundação João Pinheiro (2016), um dos aspectos a serem considerados pela questão habitacional diz respeito à sua relação com outras políticas urbanas:

Em função da interdependência da moradia com outras esferas, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação é a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Esses programas podem ser inviabilizados caso não sejam integradas a eles outras políticas urbanas, como de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água (AZEVEDO, 1996).

130 Por essa razão, torna-se oportuno discutir a reformulação do desenho do Programa para:

- Retomar a elaboração de sistema federativo de habitação, em que as medidas de intervenção habitacional sejam pactuadas e negociadas pelas três esferas de governo, em estrutura integradora: governos municipais e estaduais negociam necessidades, recursos e posicionamentos em comissão bipartite e questões nacionais são tratadas em comissão tripartite com o governo federal.
- Discutir uma agenda de apresentação ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo federal, do projeto de lei que vise à instituição de plano nacional de habitação.
- No plano federal, adequar o portfólio de novas intervenções à estrutura disponível de pessoal e de capacidade operativa, tanto da administração direta quanto das agências financeiras, para efetivo exercício da coordenação, gestão, monitoramento e fiscalização das ações e para a realização das metas pactuadas.

²³ Reitera-se que, de 2009 a 2016, já foram transferidos R\$ 58,6 bilhões, ao passo que a Lei 11.977/2009, em seu art. 18, autorizou a União a transferir recursos para o FAR no limite de até R\$ 16,5 bilhões

131 Complementarmente, conforme apontado no presente estudo, mostra-se oportuno discutir com maior profundidade as vulnerabilidades do PMCMV em momentos de crise fiscal, de modo que sejam formuladas estratégias de contingência em ambientes de restrição orçamentária.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). *Relatório de Avaliação da execução de Programas de Governo nº 65, Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR (PPA 2011/2015)*. Brasília: novembro de 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). *Processo TC - 016.801/2015-6*. Brasília: TCU, 2016.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. *Deficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2016

Anexo – Execução acumulada do PMCMV, por unidade da federação. Posição 31//05/2017.

UF	Unidades Contratadas				Valor Contratado (R\$)				Unidades Concluídas				Unidades Entregues			
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total
AC	7.726	1.166	500	9.392	376.125.532	94.052.873	20.250.276	490.428.681	6.607	1.166	500	8.273	6.531	862	150	7.543
AL	62.031	52.774	7.189	121.994	2.900.472.655	3.769.565.073	558.828.384	7.228.866.111	51.389	46.437	5.478	103.304	41.759	43.540	4.264	89.563
AM	30.745	8.496	7.058	46.299	1.285.155.153	697.005.680	564.502.519	2.546.663.352	20.987	5.828	4.769	31.584	17.982	4.263	3.162	25.407
AP	9.831	72	505	10.408	512.440.916	8.588.824	36.695.852	557.725.592	6.584	47	505	7.136	4.358	47	199	4.604
BA	205.973	79.140	30.999	316.112	9.634.764.530	6.726.032.603	2.466.368.936	18.827.166.069	178.320	66.148	20.409	264.877	157.980	59.173	12.283	229.436
CE	72.679	55.699	8.192	136.570	3.584.341.731	5.301.222.159	752.466.060	9.638.029.949	42.358	49.754	5.898	98.010	38.085	45.712	4.842	88.639
DF	16.616	27.168	10.963	54.747	1.161.459.809	1.972.059.719	1.144.708.521	4.278.228.049	6.481	14.127	9.309	29.917	6.353	11.438	6.097	23.888
ES	17.857	24.373	16.172	58.402	745.268.718	2.088.361.588	1.418.004.090	4.251.634.396	13.087	19.008	7.941	40.036	11.483	17.253	5.162	33.898
GO	53.295	193.567	30.696	277.558	2.099.872.674	18.896.842.030	2.342.247.060	23.338.961.765	41.015	185.800	22.524	249.339	35.710	173.693	16.135	225.538
MA	132.493	36.679	7.503	176.675	5.728.437.283	2.984.327.231	658.919.273	9.371.683.788	92.328	33.611	5.547	131.486	77.927	30.043	4.673	112.643
MG	142.548	308.787	43.394	494.729	6.780.915.614	28.348.811.519	4.168.604.656	39.298.331.790	116.934	280.443	32.136	429.513	110.852	261.324	26.418	398.594
MS	31.035	53.683	6.312	91.030	1.382.178.883	5.043.202.882	492.619.860	6.918.001.625	27.063	49.547	5.912	82.522	24.247	45.039	4.732	74.018
MT	49.077	49.311	10.286	108.674	2.251.226.719	4.112.502.061	785.305.601	7.149.034.381	28.833	44.313	8.710	81.856	26.303	42.050	5.721	74.074
PA	108.503	28.442	11.372	148.317	5.195.377.107	2.430.917.167	865.041.169	8.491.335.442	67.266	24.608	9.969	101.843	57.310	21.928	6.861	86.099
PB	37.032	70.218	7.593	114.843	1.502.280.993	6.989.598.793	662.304.662	9.154.184.449	22.764	68.754	2.853	94.371	19.492	64.275	2.297	86.064
PE	75.711	73.624	12.996	162.331	3.319.561.119	6.031.160.228	954.478.127	10.305.199.474	55.814	62.474	7.061	125.349	46.129	58.308	5.200	109.637
PI	56.106	29.578	5.748	91.432	2.080.586.632	2.257.145.969	466.485.255	4.804.217.856	44.973	28.263	4.631	77.867	39.821	25.415	3.430	68.666
PR	73.806	241.004	34.593	349.403	3.012.791.037	22.911.447.170	3.189.216.725	29.113.454.932	65.256	226.608	29.137	321.001	58.834	217.971	24.878	301.683
RJ	114.399	74.342	49.570	238.311	7.430.675.547	7.010.419.782	4.438.280.515	18.879.375.844	87.627	58.582	35.222	181.431	66.384	53.483	23.746	143.613
RN	36.154	69.123	6.031	111.308	1.405.558.880	6.105.619.222	491.829.927	8.003.008.030	30.304	65.238	3.735	99.277	26.788	60.204	2.844	89.836
RO	31.008	10.766	4.278	46.052	1.500.256.896	957.234.087	411.038.117	2.868.529.099	19.558	10.392	3.202	33.152	14.231	9.145	1.855	25.231
RR	8.676	1.047	323	10.046	412.279.654	99.756.451	35.292.549	547.328.655	7.097	1.047	323	8.467	7.018	1.028	322	8.368
RS	88.596	194.592	33.140	316.328	3.382.367.899	16.891.114.105	2.913.673.435	23.187.155.439	71.687	180.520	25.790	277.997	61.837	173.653	21.294	256.784
SC	35.399	133.269	22.540	191.208	1.294.188.985	12.714.695.779	2.267.511.776	16.276.396.540	32.562	122.240	18.974	173.776	30.190	115.474	17.320	162.984
SE	27.465	30.573	8.305	66.343	978.303.659	2.381.605.794	701.222.514	4.061.131.967	21.665	25.094	5.854	52.613	18.880	21.179	3.351	43.410
SP	217.402	484.656	209.296	911.354	12.466.683.288	49.655.099.195	20.499.339.301	82.621.121.784	175.976	400.656	144.569	721.201	151.709	362.330	112.741	626.780
TO	23.340	7.530	1.887	32.757	913.980.922	682.613.345	161.746.557	1.758.340.823	15.153	7.159	1.887	24.199	14.073	6.542	1.354	21.969
Total	1.765.503	2.339.679	587.441	4.692.623	83.337.552.835	217.161.001.329	53.466.981.719	353.965.535.883	1.349.688	2.077.864	422.845	3.850.397	1.172.266	1.925.372	321.331	3.418.969

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação

