



Ministério do Desenvolvimento Regional
Secretaria Nacional de Habitação
Departamento de Produção Habitacional

Nota Técnica nº 4/2021/DPH/SNH-MDR

PROCESSO Nº 59000.007053/2021-37

1. **ASSUNTO**

1.1. Recomendações enviadas pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia, em decorrência da avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

2. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

2.1. Trata-se de manifestação em resposta ao Ofício nº105554/2021/ME (3128957), e ao Relatório de Avaliação - PMCMV (3128965) e Recomendações - PMCMV (3128967) anexos, da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), sobre a avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

3. **ANÁLISE**

3.1. A Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) realizou uma avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), submetendo à Secretaria Nacional de Habitação (SNH) recomendações decorrentes dos trabalhos realizados, para manifestação desta área técnica.

3.2. O Ministério do Desenvolvimento Regional participou das etapas da referida avaliação, participando de reuniões e oficinas e encaminhando informações que foram solicitadas no decorrer do processo, conforme a Nota Técnica nº 119/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2877223), Nota Técnica nº 121/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2880853), Nota Técnica nº 129/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2908402) e Nota Técnica nº 132/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2931494).

3.3. Com relação às recomendações constantes do relatório apresentado, classificadas entre prioritárias e complementares, seguem os esclarecimentos a seguir:

3.4. **Recomendações Prioritárias**

3.5. **SECAP: Q1. O desenho do PMCMV tem sido eficiente e efetivo?**

3.6. **Recomendação:** *Recomenda-se ao MDR, que avalie implementar a segregação de metas físicas, no Casa Verde e Amarela, por capital, região metropolitana e interior da unidade da federação.*

3.7. A distribuição dos recursos destinados pelo governo federal à política habitacional é, historicamente, pautada pela Pesquisa Déficit Habitacional no Brasil, realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), com base em dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.8. Tendo em vista que as coletas dos Censos Demográficos ocorrem, usualmente, em periodicidade decenal, as pesquisas realizadas em seus interstícios, possuem caráter amostral, a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PnadC), fonte de informações utilizada pela

publicação mais recente do estudo pela FJP, lançada em março de 2021, com informações relativas ao período entre 2016 e 2019.

3.9. Por esse motivo, a última pesquisa disponibilizada apresenta segregação limitada às Unidades da Federação (UF), às Regiões Metropolitanas de capitais e às Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento (RIDE). A distribuição das necessidades habitacionais em nível municipal, o que inclui as capitais dos estados federados, só é possível de ser aferida nos estudos que sucedem os anos de coleta censitária, a exemplo da pesquisa Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010, publicada pela FJP em 2013.

3.10. Importa observar ainda que, nos termos do parágrafo único, art. 8º do Decreto 10.600, de 14 de janeiro de 2021, a meta de atendimento do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) deve “ser distribuída de acordo com as necessidades habitacionais das regiões geográficas do País e com outros indicadores sociais disponíveis”.

3.11. Desse modo, em que pese os recortes oferecidos pela mais recente pesquisa FJP permitam a focalização dos recursos em parte das regiões metropolitanas brasileiras, conforme sugerido, tal possibilidade deverá ser considerada à luz do marco normativo em questão, de modo a preservar a isonomia de distribuição dos recursos entre o território nacional, missão precípua deste Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

3.12. Para mais informações, a pesquisa Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019, pode ser acessada no link abaixo:

http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v1.0_compressed.pdf

3.13. **IPEA/SECAP:**

3.14. **Q3. A provisão habitacional do PMCMV/FAR atende a famílias que faziam parte do déficit habitacional, de forma geral?**

3.15. **Q4. A priorização do componente “inadequação habitacional” poderia tornar a alocação de recursos do PMCMV mais eficiente? Outros critérios de enquadramento para além da renda familiar mensal poderiam ser aventados? Como a doação de terrenos pelo poder público local impacta a oferta?**

3.16. Recomendações: *Recomenda-se ao MDR, que, em parceria com o MCidadania:*

- 1. construa uma estratégia de verificação dos dados autodeclarados, por meio de amostragem probabilística, melhorando a confiabilidade dos dados;*
- 2. promova explicitamente a inclusão dos cadastros habitacionais municipais no CadÚnico, considerando a atribuição de atualização dessa base pela gestão municipal, visando garantir a cobertura da seleção sobre toda a faixa de renda elegível; e*
- 3. estabeleça incentivos, por meio de alocação de recursos no âmbito do PCVA, às prefeituras municipais que ampliem a presença, no CadÚnico, do público pertencente a áreas de risco mais graves já mapeadas, ou na iminência de reassentamento em virtude de obras.*

3.17. De início, cumpre observar que não foi possível compreender o teor do achado em referência tendo em vista a imprecisão da unidade de medida apontada “domicílios sem casa própria”, bem como da ordem de grandeza utilizada “7,6 milhões”, não verificada na bibliografia de que dispomos acesso, mais especificamente nas publicações sobre o déficit habitacional produzidas em anos recentes pela FJP, instituição oficial responsável pelo levantamento das necessidades habitacionais no Brasil.

3.18. Isto posto, à luz das recomendações, nas quais subjaz o tema da seleção de beneficiários nos programas habitacionais implementados pelo governo federal, convém destacar excertos da Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020, que regulamenta a matéria no âmbito do PMCMV (Anexo I, item 2):

2.1 Para participação no processo de seleção, o candidato deve estar inscrito no Cadastro Único e com dados atualizados há, no máximo, 24 meses.

2.2 O Ente Público deve dar ampla publicidade sobre a seleção de beneficiários para operações contratadas em sua circunscrição com tempo hábil e condições para inscrições e atualizações cadastrais.

2.3 O Ente Público deve orientar os candidatos para que atualizem os seus dados cadastrais a cada 24 meses ou em decorrência de alterações nos dados cadastrais.

Dessa forma, é atribuição do ente público local divulgar e orientar a população da necessidade de inscrição ou de atualização de dados no Cadastro Único para a participação no programa habitacional, fazendo, dessa forma, a gestão para que famílias de seus cadastros habitacionais estejam também inseridas no cadastro único, ainda que não sejam o público-alvo de programas de assistência social como o PBF ou o BPC. (grifos nossos).

3.19. Conforme demonstrado, nos termos do marco normativo que rege o rito de seleção de famílias, cabe ao Ente Público Local a gestão do cadastro municipal, bem como a garantia de sua interface com o Cadastro Único (CadÚnico), ainda que as famílias não sejam beneficiárias de programas vinculados à política de assistência social.

3.20. Nesse sentido, também importa reforçar que, em que pese os dados do CadÚnico sejam autodeclarados, ao Ente Público Local é também atribuída a responsabilidade por averiguar a comprovação dos requisitos e critérios atendidos pelos candidatos considerados compatíveis com o programa (verificação realizada por meio de sistema de pesquisas de enquadramento da Caixa Econômica Federal), dentre os quais se encontram os componentes do déficit habitacional e critérios relacionados à vulnerabilidade social.

3.21. Cumpre ressaltar ainda que o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado em 2020 entre a SNH e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania prevê a realização de avaliação de impacto do programa habitacional no público do CadÚnico, a ser realizada pela SAGI com subsídios da SNH. No âmbito dessa avaliação, pretende-se identificar a situação prévia de moradia da família (linha de base) de modo a identificar se a sua situação de moradia original seria compatível a algum dos componentes do déficit habitacional.

3.22. A continuidade do acordo com o Ministério da Cidadania está em avaliação no âmbito do novo programa habitacional do governo federal (PCVA) como uma opção para os municípios que não possuam sistema de seleção. Entretanto, pretende-se incentivar que a municipalidade local possua sistema informatizado, passível de auditoria para fins de inscrição e de seleção de famílias, conforme critérios definidos pelo MDR. Dessa forma, seria possível ao município continuar trabalhando com o seu cadastro habitacional, respeitadas as normas definidas em âmbito federal.

3.23. Cumpre destacar, por fim, que o atendimento de famílias provenientes de situação de emergência ou de calamidade pública ou de intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tem como fato gerador a contratação do empreendimento para esse fim, conforme disposto no art. 6º-A, § 3º, da Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009. Nessas hipóteses, as famílias contempladas devem se encontrar na poligonal que motivou a contratação do empreendimento, as quais, não necessariamente, porém certamente, terão sua situação de moradia original compatível com os componentes do déficit habitacional, especialmente o que se refere à habitação precária.

3.24. Além disso, visando melhor identificar e permitir o aprimoramento da gestão da política habitacional para equacionar, dentre outras, a questão supramencionada, a SNH está iniciando o desenvolvimento de uma solução de tecnologia de informação capaz de associar oferta e demanda de habitação de interesse social de maneira mais eficiente e transparente, incluindo o registro de informações e estatísticas para análises que subsidiem a tomada de decisão dos gestores públicos e privados, possibilitando maior articulação de programas entre os diferentes níveis da federação, a calibragem mais assertiva dos subsídios e a qualificação da produção habitacional.

3.25. O Sistema de Registro de Oferta e Demanda (SROD) permitirá a interrelação entre diferentes processos de seleção de demanda para diversas modalidades do programa federal de atendimento habitacional, incluindo uma variedade de critérios de seleção e contribuindo para a implementação e configuração desses programas nos âmbitos estadual e municipal.

3.26. O SROD consistirá em um repositório de informações estatísticas sobre oferta e demanda de moradias de interesse social no Brasil, compreendendo aquelas elegíveis para subsídios e/ou

financiamento para os imóveis a serem construídos, comercializados, melhorados ou alugados, aprimorando o processo de tomada de decisões de todos os participantes do setor, melhorando a eficiência do mercado imobiliário e o planejamento urbano.

3.27. O sistema deverá oferecer também ferramentas e informações suficientes para priorização dos subsídios, de acordo com a localização dos imóveis, induzindo a oferta habitacional mais próxima a equipamentos, serviços urbanos e oportunidades de emprego, permitindo melhor aderência dos programas de habitação social do governo federal ao território e melhor focalização dos benefícios.

3.28. Para esse propósito, o SROD será composto por três grandes componentes: o Cadastro de Demanda, o Registro de Oferta Habitacional e o *Business Intelligence*. Cada componente registrará a informação, executará os processos e gerará a informação resultante de tais processos; bem como intercambiará a informação com os outros componentes.

3.29. Para a estruturação do Cadastro de Demanda, módulo em que pretende-se disponibilizar o ferramental adequado para o estabelecimento dos mecanismos transparentes de seleção dos beneficiários da política habitacional federal em suas diversas modalidades, será necessário um cruzamento de bases de dados de informação governamental sobre os candidatos, inclusive o CadÚnico. Espera-se com isso melhorar a confiabilidade dos dados com relação à situação de déficit.

3.30. A estruturação do SROD ainda se encontra em fase inicial, com cronograma de lançamento ainda por definir.

3.31. **CGU: Q2. O acompanhamento feito pelo MDR sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR permite a efetiva análise e correção de problemas identificados no Programa?**

3.32. Recomendações: *Recomenda-se ao MDR revisar os normativos do FAR, contemplando, ao menos:*

- 1. A descrição completa dos papéis dos envolvidos, com as atribuições, as obrigações (prazos quando aplicáveis) e as sanções em caso de descumprimento do estabelecido.*
- 2. Os procedimentos detalhados para os aportes adicionais e suplementações, considerando melhorias no processo de previsão orçamentária, atualizações, limites e alternativas.*
- 3. O estabelecimento de instância colegiada e de procedimento formalizado para discussão e resolução conjunta de conflitos/problemas.*
- 4. A definição de procedimentos de controle e a padronização de informações que serão alimentadas nos sistemas, com a criação de bloqueios automáticos que não permitam salvar dados sem que os campos obrigatórios estejam preenchidos, formatação única para cada um dos campos, e preenchimento automático, quando possível.*

3.33. Com o recente lançamento do Programa Casa Verde e Amarela, instituído pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, este órgão já se encontra em fase de elaboração dos normativos que regulamentarão o programa, dentre os quais a portaria sobre as condições de contratação de empreendimentos com recursos do Fundo de Arrendamento residencial (FAR). Dessa forma, embora os normativos anteriores de regulamentação da modalidade PMCMV-FAR já disponham de um extenso rol de atribuições dos atores envolvidos na contratação das operações, estão sendo aprimoradas as condições exigidas. Ressalta-se que, contudo, alguns itens de regulamentação da modalidade, quanto aos valores de participação financeira do beneficiário e limite de subvenção concedida, foram regulamentados por meio de portaria interministerial, a Portaria interministerial nº 99, de 30 de março de 2016, necessitando de articulação com o Ministério da Economia para sua alteração.

3.34. Com relação aos procedimentos para os aportes adicionais e suplementações de recurso, destaca-se que em março de 2020, foi instituído por esta SNH um Grupo de Trabalho (GT) para a análise de operações paralisadas ou em risco de paralisação, tendo em vista o crescente número de empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV, com execução atrasada ou paralisada, nas modalidades conhecidas como faixa 1 do programa.

3.35. O Grupo de Trabalho foi instituído nos termos do Ofício nº 10/2020/CGFP/DPH/SNH-MDR (SEI 1798827), de 24 de março de 2020, visando os seguintes objetivos:

- I - Elaboração de diagnóstico acerca dos empreendimentos do PMCMV cuja execução encontra-se atrasada ou paralisada, incluindo projeção do desembolso para a retomada das obras paralisadas aptas;
- II - Aprimoramento do processo de aporte de recursos adicionais para obras paralisadas, incluindo alterações normativas; e
- III - Levantamento de alternativas à retomada das obras, sob o ponto de vista da economicidade e da eficiência.

3.36. O Grupo foi composto por representantes da SNH; Caixa Econômica Federal (CEF), na qualidade de Agente Operador do PMCMV; e os Agentes Financeiros do PMCMV, CEF e Banco do Brasil (BB), com representantes titulares e suplentes indicados.

3.37. A vigência do GT foi prevista por 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por igual período, situação que se mostrou necessária e, portanto, em 25 de maio, ocorreu a prorrogação do GT por mais 60 (sessenta) dias, conforme comunicado pelo Ofício nº 32/2020/CGAE/DPH/SNH-MDR (SEI 1878643).

3.38. No decorrer dos trabalhos, foram discutidas as soluções dispostas nos normativos vigentes para o tratamento de obras paralisadas, que se referem apenas à resolução por meio da retomada das obras com aporte de recursos adicionais ao contrato, a qual, contudo, pode não ser a única solução passível para a resolução do problema. Desse modo, foi levantada a necessidade de se avaliar a vantajosidade do aporte de recursos frente a outras alternativas, sob o ponto de vista da economicidade e da eficiência, uma vez que esta poderia não representar a solução de melhor custo-benefício ao erário.

3.39. Foram elencadas, portanto, além do aporte adicional de recursos, outras possíveis estratégias para o tratamento destas obras, como o distrato para encerramento da operação; redução de meta: quantitativa (meta física) ou qualitativa (redução de especificações mínimas); e a desafetação do imóvel, visando sua desmobilização.

3.40. É importante ressaltar a complexidade do tema abordado e as implicações de cada solução proposta, tanto pela questão dos prejuízos ao erário quanto ao atendimento dos objetivos da política pública envolvida. Assim, foram levantados diversos pontos sensíveis no decorrer das reuniões do GT e das discussões internas com a equipe da SNH, os quais foram também tema da conversa com a Consultoria Jurídica do MDR.

3.41. Com a publicação da Medida Provisória que lançou o programa, ocorrida em 25 de agosto de 2020, pouco tempo depois do encerramento do GT, a equipe precisou empregar esforços no desenvolvimento das regulamentações infra legais do novo programa o que atrasou o desenvolvimento dos trabalhos, conforme o encaminhamento do GT.

3.42. Recentemente o Grupo de Trabalho foi retomado, visando a publicação de portarias específicas voltadas à retomada de obras paralisadas em cada modalidade no âmbito do PMCMV e também com o intuito de resultar em melhorias normativas para evitar situações semelhantes no novo programa PCVA, considerando melhorias no processo de previsão orçamentária, atualizações, limites e alternativas.

3.43. Ressalta-se que, durante o período de discussões do GT, as retomadas de obras paralisadas continuaram ocorrendo normalmente, conforme a regulamentação vigente, por meio de análise pela equipe técnica e respeitando a disponibilidade de recursos orçamentários.

3.44. Com relação ao terceiro item da recomendação, sobre o estabelecimento de instância colegiada para o FAR, é importante esclarecer que sua previsão depende de alteração na lei que regulamenta o fundo, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, não cabendo à SNH sua instituição.

3.45. Sobre o quarto item, que recomenda a definição de procedimentos de controle e a padronização de informações que serão alimentadas nos sistemas, ressalta-se que a equipe técnica da SNH tem enfrentado diversos problemas relacionados a inconsistências identificadas nos dados enviados pela Caixa Econômica Federal (CEF), enquanto Agente Operador do Programa.

3.46. E embora o processo de revisão das bases realizado nos últimos anos tenha resultado em avanços e na redução das inconsistências identificadas, a equipe ainda encontra dificuldades nas

tratativas com a CEF e tem realizado diversas diligências com o objetivo de aprimorar as informações disponíveis.

3.47. As atividades desta Secretaria relacionadas ao processo de melhoria das bases de dados foram intensificadas nos últimos 12 (doze) meses, com o objetivo de: (i) definir fluxo mais adequado para transmissão dos dados desde os Agentes Financeiros (CEF e Banco do Brasil), passando por consolidação do Agente Operador, até chegar à SNH; (ii) aprimorar o diagnóstico de inconsistências dos dados por meio de regras de validação; (iii) notificar as inconsistências ao Agente Operador; e (iv) analisar as correções e/ou justificativas apresentadas pelo AO para as inconsistências diagnosticadas.

3.48. A modelagem e desenvolvimento dos sistemas de armazenamento dos dados, entretanto, é de responsabilidade dos Agentes Financeiros e Operador, não cabendo a SNH a definição das regras de preenchimento dos dados de entrada, bastando que as informações prestadas estejam consistentes. Ainda assim, oportunamente esta SNH oficiará o Agente Operador acerca da recomendação, orientando que adote procedimentos de controle e a padronização de informações que serão alimentadas nos sistemas, com a criação de bloqueios automáticos que não permitam salvar dados sem que os campos obrigatórios estejam preenchidos, formatação única para cada um dos campos, e preenchimento automático, quando possível.

3.49. **CGU: Q5. O Programa Minha Casa Minha Vida está sendo efetivo quanto ao atendimento a beneficiários enquadrados na faixa de renda familiar fixada pelas normas e quanto à ocupação dos imóveis do PMCMV pelos seus beneficiários?**

3.50. *Recomendações: Recomenda-se ao MDR normatizar e implementar um procedimento de acompanhamento dos imóveis no período posterior à entrega aos mutuários, envolvendo uma atuação mais ativa dos agentes financeiros e dos municípios, considerando que estes entes possuem forte atuação junto à população nas áreas de assistência social e saúde, de forma a evitar as irregularidades decorrentes de destinação do imóvel que não para a residência do beneficiário e de sua família, a transferência ou cessão a terceiros, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes, sem autorização do Agente Financeiro, e o abandono do imóvel, fatos que constituem descumprimento contratual.*

3.51. A Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018, prevê a realização de Trabalho Social obrigatório com as famílias beneficiárias que se estende por até 12 meses após sua mudança para a nova unidade habitacional. Além de designar o aporte de até 2% do valor da operação ao Ente Público Local para tanto o marco normativo também exige a formação de Grupo Institucional com representantes de diversas políticas públicas em âmbito local para o acompanhamento do empreendimento. Dessa forma, pretende-se reforçar a organização comunitária, a identificação com o território, o entendimento das regras e responsabilidades impostas pelo programa e a permanência das famílias no local.

3.52. Todavia, o Trabalho Social não deve ter cunho fiscalizatório a fim de não prejudicar o vínculo com as famílias. Para esse fim, a Portaria nº 2.081, de 2020, prevê, em seu Anexo I, item 6, que é atribuição do Agente Financeiro, em articulação com o Ente Público, promover a averiguação de denúncias referentes ao descumprimento contratual do beneficiário ou à finalidade diversa da unidade habitacional. Já a Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018, que regulamenta a modalidade do PMCMV que atua com recursos do FAR, atribui ao Agente Financeiro a responsabilidade de adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos do FAR no âmbito das contratações que houver realizado.

3.53. Cumpre também destacar, que esta SNH se encontra em articulação com a rede de inteligência da Corregedoria-Geral da Justiça Federal a fim de estudar a melhor forma de proceder a retomada de unidades habitacionais em desvio de finalidade. A SNH instituiu, ainda, Grupo de Trabalho (GT) com a participação do Agente Financeiro e do Gestor Operacional dos fundos, voltado para solucionar questões de operações já contratadas, cujo escopo inclui a agenda.

3.54. Em relação a novo Programa Habitacional, a SNH instituiu, ainda, GT com a participação do Agente Financeiro e do Gestor Operacional dos fundos, voltado para elaboração de atos normativos, que incluiu o estudo de aprimoramentos para o período referente a pós entrega do empreendimento.

3.55. Destaca-se, por fim, que a contratação dos Agentes Financeiros para realizar o acompanhamento para além do tempo de realização do Trabalho Social importa em custos operacionais e conseqüente acréscimo na remuneração dos AF, a qual já é significativa e que, muitas vezes, corresponde a um valor maior que a participação financeira das famílias beneficiárias.

3.56. **IPEA: Q3. A localização dos empreendimentos do PMCMV/FAR adere ao melhor acesso a oportunidades?**

3.57. ***Recomendações:** Recomenda-se ao ME e ao MDR que estabeleçam uma estratégia conjunta de disponibilização de imóveis ociosos da União para a produção de conjuntos habitacionais, onde couber, com metas anuais, por meio do Programa Casa Verde Amarela, conforme possibilita o art. 7º da Lei nº 14.118/2021, priorizando o foco no público da antiga “Faixa 1” do PMCMV.*

3.58. A questão da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais de interesse social é fator que, reconhecidas as fragilidades atuais, têm sido objeto de estudos visando aprimoramentos para as linhas de atendimento previstas conforme a Lei nº 14.118, de 2021, que institui o PCVA.

3.59. Nesse sentido, a Secretaria vem trabalhando com o objetivo de ampliar as alternativas para o enfrentamento das necessidades habitacionais, introduzindo como possibilidade, a partir do lançamento do PCVA, o instituto da locação social como solução de parte do problema do déficit por moradia no Brasil.

3.60. A solução em desenvolvimento é motivada por diversas avaliações sobre o perfil do déficit e da inadequação habitacional bem como sobre a execução da política habitacional nos últimos anos, cabendo destacar que:

- Em 2019, o déficit habitacional quantitativo total calculado pela FJP (mediante Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria Nacional de Habitação) foi de 5,876 milhões de domicílios e o ônus excessivo com aluguel (dispêndio maior do que 30% da renda familiar com o pagamento do aluguel) foi seu principal componente, representando 51,6% do total do déficit, e 61,2%, considerando apenas as Regiões Metropolitanas.
- A mesma pesquisa da FJP constata que, numa análise de correlação entre imóveis alugados ou próprios e o grau de adequação da infraestrutura urbana, os índices de adequação são sempre maiores entre os imóveis alugados, tanto na média geral do Brasil como em todas as Regiões Metropolitanas e RIDEs brasileiras, já que normalmente tais unidades são mais bem localizados (próximos ao centro) dentro das cidades.

3.61. As premissas iniciais levantadas para a formulação do programa podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- Atendimento a famílias com renda de até 4 salários-mínimos;
- Descentralização da gestão dos empreendimentos parte do programa (apoio a iniciativas locais voltadas à locação social);
- Garantia de qualidade construtiva e atendimento a requisitos básicos de inserção urbana, eficiência energética e acesso a serviços e equipamentos públicos.

3.62. Sob tais premissas, a SNH identifica ao menos 3 eixos possíveis para o desenvolvimento do programa, quais sejam:

- Apoio a iniciativas locais de aluguel social por meio do fornecimento de “vouchers” habitacionais, para complemento do valor de aluguel pago pelas famílias;
- Apoio a entes públicos locais para aquisição/construção de empreendimentos habitacionais voltados para a locação social;
- Apoio a estruturação de empreendimentos habitacionais voltados para a locação social, em parceria com a iniciativa privada.

3.63. A publicação do Decreto nº 10.678/2021 representa a qualificação deste último eixo para estudos adicionais, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República (PPI), com vistas à estruturação de projetos-piloto que permitam uma avaliação prévia de necessidades e propostas para o funcionamento de tal modalidade do programa.

3.64. Nessa perspectiva, espera-se que a participação da União na viabilização econômica da estruturação de empreendimentos habitacionais em parceria com a iniciativa privada se dê tanto por meio da integralização de recursos financeiros, por meio da transferência de ação do OGU, quanto por meio da disponibilização de terrenos ociosos e apropriados da União, cujos valores seriam utilizados para subsidiar o valor do aluguel das famílias beneficiárias do programa habitacional.

3.65. Ocorrendo no âmbito do PPI ou não, a SNH está trabalhando na estruturação de pilotos para refinar a modelagem técnica, econômica e jurídica proposta para o funcionamento dessa modalidade do Programa de Apoio a Iniciativas Locais de Locação Social. Espera-se a conclusão dos estudos e consequente lançamento de editais para seleção das propostas de desenvolvimento dos pilotos até o final do ano de 2021.

3.66. **Recomendações Complementares**

3.67. **SECAP: Q1. O desenho do PMCMV tem sido eficiente e efetivo?**

3.68. ***Recomendações:** Recomenda-se ao IBGE e ao ME, que avaliem incluir novamente no questionário da PNAD Contínua a diferenciação entre famílias principais e secundárias conviventes dentro de um mesmo domicílio e a questão sobre a intenção das famílias secundárias de se mudarem e constituírem outro domicílio, e a reinserção dos domicílios improvisados e coletivos na amostra da PNAD Contínua ou em outra forma de publicação periódica complementar à PNAD Contínua.*

3.69. Tendo em vista a frequência da PNAD Contínua, compreende-se a necessidade do ajuste realizado no questionário. Destaca-se, no entanto, a relevância das perguntas supramencionadas para uma estimativa mais precisa do déficit habitacional. Dessa forma, considerando o atual contexto de escassez de informações, a FJP adaptou a metodologia de cálculo do indicador, a partir de novos conceitos que se adequam ao dimensionamento das necessidades habitacionais e do uso de registros administrativos, conforme detalhado a seguir.

3.70. A FJP desenvolveu em parceria com a SNH uma nova metodologia de cálculo do déficit e da inadequação habitacional no Brasil, motivada pela mudança da PNAD para a PNAD Contínua. Durante a execução do Contrato Administrativo com a FJP, foi realizada uma reunião com o IBGE, em que foi sinalizada a falta de perspectiva para alteração do questionário da PNAD Contínua, sendo sugerido pela Instituição, no entanto, a utilização de cadastros administrativos para mensuração dos indicadores.

3.71. A nova metodologia, considerando a ausência da identificação da família no domicílio e da pergunta sobre a intenção da família secundária em constituir um novo domicílio, apresenta o conceito de unidades domésticas conviventes, calculada a partir dos domicílios classificados pelo IBGE como “extensos” e “compostos”, com no mínimo 04 pessoas, identificados os núcleos com relação de parentesco descendente da pessoa de referência do domicílio (filhos e genros ou noras, filhos e netos, etc..) e que tenham no mínimo duas pessoas. Em seguida é verificado se o domicílio possui um adensamento de mais de duas pessoas por cômodos servindo como dormitório.

3.72. Além disso, a nova metodologia apresentada permite dimensionar a subcomponente domicílios improvisados a partir dos dados do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal.

3.73. Dessa forma, entende-se como desejável os ajustes nas questões da PNAD Contínua citados, contudo, dentre as alterações recentes, tornaram-se mais relevantes os esforços para que as questões sobre as condições de moradia do Censo sejam garantidas, pois este é o único momento de coleta estatística de todos os municípios brasileiros.

3.74. ***Recomendações:** Recomenda-se ao CCFGTS, elaborar estudos adicionais com o objetivo de recalibrar a parametrização do limite máximo para o spread.*

3.75. ***Recomendações:** Ao MDR, em conjunto com a Caixa, incentivar o aumento da concorrência bancária entre os agentes financeiros, atraindo novos participantes por meio de redução de entraves à entrada a serem aprofundados em discussão com outros potenciais agentes.*

3.76. A redução do *spread* bancário nas operações realizadas na área da Habitação Popular (FGTS) foi objeto de discussão ao longo de 2020, culminando na publicação da Resolução nº 977, de 8 de

setembro de 2020, com proposição fundamentada em voto de lavra deste MDR. Aprovou-se, na ocasião, a transferência gradual de parte do diferencial de juros (remuneração agentes financeiros) para o beneficiário no período de 2020 a 2024, acompanhada de revisão em sua forma de pagamento (à vista trazido a valor presente, descontada a taxa Selic).

3.77. A medida, que também incluiu a redução das taxas de juros finais aos mutuários para os patamares mais baixos da história (4,25% para mutuários cotistas das regiões Norte e Nordeste, com renda até R\$ 2.000,00), possibilitará uma economia da ordem de R\$ 3,00 bilhões para orçamento de descontos do Fundo em 2024.

3.78. Ainda nesse sentido, em março de 2021, o MDR apresentou ao Grupo de Apoio Permanente (GAP) do Conselho Curador FGTS (CCFGTS), proposta de revisão da metodologia vigente para o cálculo do chamado Desconto Complemento, subsídio FGTS destinado ao pagamento de parte do valor de aquisição ou construção do imóvel, a qual se encontram fase de discussão e ajustes junto aos atores envolvidos no processo.

3.79. A proposta visa fomentar a entrada de novos agentes financeiros por meio da simplificação procedimental, dentre outras premissas, a saber: a ampliação da assertividade do benefício, a adoção de critérios sociais e econômicos objetivos e a melhoria no desempenho de municípios e faixas de renda com menor performance de contratação, sobretudo aqueles situados nas regiões Norte e Nordeste.

3.80. Soma esforços a essas medidas a atuação da Secretaria-Executiva da Pasta, por meio da Coordenação-Geral de Gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CGFGTS), em tratativas junto à Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), para o desenvolvimento de estratégias visando a entrada de novos agentes financeiros nas operações de financiamento habitacional com recursos FGTS. No momento, encontra-se em desenvolvimento pela referida associação, diagnóstico sobre os eventuais entraves relacionados à modelagem atual do modelo de financiamento.

3.81. **CGU: Q2. O acompanhamento feito pelo MDR sobre o agente operador e instituições financeiras que atuam na governança do FAR permite a efetiva análise e correção de problemas identificados no Programa?**

3.82. *Recomendações: Recomenda-se ao MDR construir uma cesta de indicadores (quantitativos e qualitativos) dos empreendimentos do PMCMV/FAR, valendo-se da revisão do PlanHab e das informações do Programa de Olho na Qualidade, com vistas a propiciar o conhecimento e saneamento/mitigação de problemas relacionados à qualidade construtiva, às empresas construtoras, aos atrasos/paralisações de obras, dentre outros.*

3.83. A SNH tem buscado estruturar de forma mais consistente o processo de elaboração e monitoramento de seus programas e da Política Nacional de Habitação. A coordenação da agenda de planejamento e monitoramento já está sendo feita no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação, para o novo ciclo da política com vigência esperada até 2040 – PlanHab 2040.

3.84. Dentre os diversos estudos mapeados como necessários para a elaboração do Plano, existe a previsão de um projeto voltado à estruturação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação que subsidiará com evidências não apenas os processos de revisão do novo plano, mas também a tomada de decisão dos gestores da SNH, podendo ser útil inclusive para o planejamento dos atores públicos locais na elaboração e revisão dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

3.85. O projeto está sendo negociado com a Plataforma Ciência de Dados aplicada à Saúde (PCDaS) da Fundação Oswaldo Cruz e será estruturado em duas etapas. A primeira consiste na formação de um comitê de especialistas para subsidiar os debates teóricos sobre os indicadores. Pretende-se com essa etapa definir uma cesta de indicadores (quantitativos e qualitativos) que permitam o acompanhamento não apenas para os empreendimentos do PMCMV-FAR, mas também das outras ações e programas empreendidas pela SNH, tais como o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários e o PCVA.

3.86. Já a segunda etapa envolve a construção do componente de Ciência de Dados para sistematização adequada de dados e indicadores definidos como essenciais para o monitoramento e a

avaliação da Política Nacional de Habitação, no âmbito do comitê supracitado. Essa etapa inclui desenvolvimento de infraestrutura tecnológica, capacitação da equipe de referência, indexação de base de dados, além da identificação, coleta, normalização e armazenagem dados dos indicadores.

3.87. Espera-se que, com o apoio desse comitê de especialistas, tenhamos indicadores mais robustos, dadas as limitações impostas pelo desafio de produção de dados primários e pelas estatísticas nacionais disponíveis. Além disso, dispor de uma plataforma que consolide todos os dados e informações no mesmo repositório e que ainda possibilite um acesso a visualização de dados de forma mais clara e didática aumenta o potencial de uso nos processos de tomada de decisão.

3.88. Conforme já explicitado, essa parceria está em negociação e depende de recursos financeiros para que possa se viabilizar de forma adequada. O planejamento da elaboração do PlanHab 2040 prevê que o projeto seja viabilizado com recursos da ação 8873, que apesar de não ter sido contingenciada pela Lei nº 14.144, de 2021, pode sofrer cortes na edição do decreto que regulamenta os limites orçamentários, além de ser objeto de remanejamento orçamentário para atender a outros compromissos já pactuados pela SNH.

3.89. ***Recomendações:** Recomenda-se ao MDR estabelecer prioridades de atuação relacionadas à gestão do FAR, utilizando como base a gestão de riscos do Programa, de forma a possibilitar o atingimento de seu objetivo estratégico de ampliação do acesso à moradia digna para famílias de baixa renda.*

3.90. Sobre o estabelecimento de prioridades de atuação relacionadas à gestão do FAR, utilizando como base a gestão de riscos do programa, cabe esclarecer que encontra-se em desenvolvimento pela equipe do Departamento de Produção Habitacional (DPH) a elaboração da Matriz para Gestão de Risco, tendo como objeto o Processo de contratação e entrega de empreendimentos por meio de Aquisição ou Produção Subsidiada de imóveis novos em área urbana ou rural, que corresponde a faixa 1 do PMCMV e balizará as melhorias normativas para a referida linha de atendimento pelo PCVA.

3.91. As atividades já foram iniciadas no início deste ano e a conclusão dos trabalhos está prevista para o final do primeiro semestre de 2021, conforme cronograma constante do Plano de ação para gestão de risco do DPH (Processo SEI 59000.007638/2021-57).

3.92. **CGU: Q5. O Programa Minha Casa Minha Vida está sendo efetivo quanto ao atendimento a beneficiários enquadrados na faixa de renda familiar fixada pelas normas e quanto à ocupação dos imóveis do PMCMV pelos seus beneficiários?**

3.93. *Recomenda-se ao MDR avaliar a conveniência, oportunidade e viabilidade de incluir, na pesquisa de enquadramento dos candidatos pela Caixa, além dos cadastros previstos no item 1.3.1 do Anexo I da Portaria nº 2.081, de 30 de julho de 2020, a consulta aos dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN), observando, entretanto, o disposto no art. 3º, §1º da referida Portaria.*

3.94. *Recomenda-se ao Agente Operador do PMCMV averiguar os casos identificados de renda incompatível das famílias, de forma a checar se houve falhas na execução dos procedimentos de validação dos dados financeiros do núcleo familiar dos casos identificados, em especial nos casos identificados de rendimentos superiores a R\$2.600,00.*

3.95. *Recomenda-se aos Agentes Financeiros verificar a viabilidade de averiguação dos casos de incompatibilidade entre os endereços de beneficiários na base do PMCMV e os endereços constantes em bases de dados de energia elétrica, com vistas a confirmar se houve de fato descumprimento contratual por parte do beneficiário do imóvel do Programa.*

3.96. Com relação às recomendações deste item, informa-se que estas serão oportunamente encaminhadas por meio do ofício aos Agentes Financeiros e Operador responsáveis pelo acompanhamento das operações.

3.97. **IPEA: Q3. A localização dos empreendimentos do PMCMV/FAR adere ao melhor acesso a oportunidades?**

3.98. ***Recomendações:** Recomenda-se ao MDR que estabeleça diretrizes e comunique aos municípios para que busquem maior integração entre políticas habitacionais e de transporte. Por exemplo, através da construção de novas unidades habitacionais ao longo de corredores de transporte de*

média e alta capacidades já existentes, seja com a reorganização de linhas de transporte público existentes para aumentar a conectividade e frequência de linhas que aumentem o acesso dos conjuntos do PMCMV/FAR aos bolsões de emprego e serviços públicos essenciais.

3.99. Dentre os normativos que estão em elaboração para a regulamentação do PCVA, encontra-se em desenvolvimento a portaria que estabelecerá os requisitos para a implementação dos empreendimentos habitacionais por meio da linha de atendimento Aquisição subsidiada de imóveis novos em áreas urbanas.

3.100. Os requisitos previstos pelo normativo visam estimular a oferta de áreas urbanas consolidadas para a construção dos empreendimentos, com localização que favoreça o acesso adequado a serviços e equipamentos públicos pelas famílias e promover a participação dos Entes Públicos Locais, por meio do planejamento, gestão e oferta de áreas públicas para a produção de empreendimentos destinados à habitação de interesse social.

3.101. Cabe destacar que para a modalidade de atendimento a que se destina a aplicação dos requisitos desta portaria, a doação do terreno pelo Ente Público Local, ou aporte de contrapartida para a aquisição do terreno, será obrigatória, fomentando o protagonismo dos Entes Públicos Locais na execução da política habitacional que é realizada em seu território.

3.102. Dentre os requisitos, serão elencados critérios mais rigorosos para a doação ou aquisição dos terrenos onde serão implementados os empreendimentos, de modo a garantir que estes sejam mais bem localizados na malha urbana, próximos aos serviços necessários para a vida cotidiana das famílias atendidas, como creches, mercados, transporte, dentre outros equipamentos essenciais, além do aproveitamento das redes de infraestrutura preexistentes, fomentando o conceito de cidade compacta.

3.103. Ainda, a implantação dos empreendimentos em áreas consolidadas evita ou reduz a necessidade de aporte de recursos para a instalação de novas redes de infraestrutura ou equipamentos públicos, além de estimular a produção de empreendimentos de menor porte, problemas que foram diagnosticados na execução de alguns empreendimentos do PMCMV.

3.104. Como requisitos adicionais, que podem ser utilizados para a pontuação e hierarquização de propostas recebidas para participação em processo seletivo para contratação de empreendimentos, serão definidas também as distâncias adequadas do acesso a equipamentos públicos e serviços, como o transporte público, estabelecidas conforme os tipos de equipamento e porte do município. As distâncias em estudo foram baseadas no segundo volume da coleção *Cadernos Minha Casa + Sustentável, Parâmetros Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana*, publicado em 2017, realizado em parceria com o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento – ITDP e o *World Resources Institute - WRI Brasil*, e reúne parâmetros de inserção urbana recomendados para a implantação de equipamentos e serviços públicos urbanos para os empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS).

4. CONCLUSÃO

4.1. Prestadas os esclarecimentos sobre as recomendações enviadas pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), em decorrência da avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), submetemos o teor da presente Nota Técnica à superior consideração, sugerindo que sejam os autos encaminhados à referida pasta.

4.2. À consideração superior.

ANDIARA CAMPANHONI
Coordenadora

BRENO MOLINAR VELOSO
Coordenador-Geral

HELDER MELILLO L. C. SILVA

Diretor do Departamento de Produção Habitacional

De acordo. Encaminhe-se o presente processo à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia.

ALFREDO EDUARDO DOS SANTOS

Secretário Nacional de Habitação

Anexos:

Nota Técnica nº 119/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2877223).

Nota Técnica nº 121/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2880853).

Nota Técnica nº 129/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2908402).

Nota Técnica nº 132/2020/CGAE DPH/DPH/SNH-MDR (2931494).

Processo SEI 59000.007638/2021-57



Documento assinado eletronicamente por **Breno Molinar Veloso, Coordenador(a) Geral**, em 03/05/2021, às 22:14, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Helder Melillo Lopes Cunha Silva, Diretor do Departamento de Produção Habitacional**, em 03/05/2021, às 22:14, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andiara Guerreiro Campanhoni Machado, Coordenadora**, em 03/05/2021, às 22:48, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Alfredo Eduardo dos Santos, Secretário Nacional de Habitação**, em 04/05/2021, às 19:53, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3133179** e o código CRC **BBCA0BF9**.