

## PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM PETRÓPOLIS/RJ

### MINHA CASA MINHA VIDA PROGRAM IN PETRÓPOLIS

Karina Brandão Alves de Castro

Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis/RJ.

Analista: Área Jurídica do Ministério Público Federal.

**Resumo:** A partir de informações extraídas do Plano Local de Habitação de Interesse Social entregue à sociedade no ano de 2012 se verifica a forma pela qual historicamente a questão da moradia no Município de Petrópolis esteve associada à baixa efetividade das políticas públicas voltadas à habitação de interesse social. A proposta do presente trabalho é trazer uma perspectiva da implementação da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (até R\$ 1600,00). Ao longo do trabalho serão citadas informações obtidas da Prefeitura Municipal de Petrópolis, inquéritos civis instaurados no Ministério Público Federal, Fundação João Pi-

nheiro, Câmara Municipal de Petrópolis; Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro e jurisprudência. A necessidade de implementação de instrumentos urbanísticos voltados ao controle da ociosidade de terras e a ausência de cumprimento de normas editadas no âmbito desse Programa Minha Casa Minha Vida dificultam o avanço de empreendimentos destinados à faixa de menor renda.

**Palavras-chave:** Habitação de Interesse Social. Plano Local. Programa Minha Casa Minha Vida. Município de Petrópolis/RJ. Efetividade.

**Abstract:** From extracted from the Social Housing Local Plan information delivered to the company in 2012 it appears the way historically the issue of housing in the city of Petrópolis was associated with low effectiveness of public policies for social housing. The purpose of this work is to bring a perspective of the implementation of track 1 of the Minha Casa Minha Vida (up to 1,600.00). Throughout the work will be cited information obtained from the City of Petrópolis, civil investigations brought before the Federal Public

Ministry, João Pinheiro Foundation, Municipality of Petrópolis; Legislative Assembly of Rio de Janeiro and jurisprudence. The need to implement urban instruments aimed at controlling land idleness and lack of compliance with standards issued under that program My House My Life hinder the advancement of projects intended for the lower income bracket.

**Keywords:** Social Housing. Local Plan. Minha Casa Minha Vida. Petrópolis / RJ. Effectiveness.

1. O Plano Local de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida - 2. O Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Petrópolis - 3. Ausência de observância de normas do Programa Minha Casa Minha Vida - 4. Conclusões - 5. Notas - 6. Referências bibliográficas

## **1. O Plano Local de Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida**

Segundo as diretrizes da Lei 11.124/2005 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) os estados, o Distrito Federal e os municípios devem, assim, firmar termo de adesão ao SNHIS, constituir fundo e conselho e elaborar planos locais de habitação de interesse social.

Tal lei instaurou um novo momento da política habitacional no Brasil, em que a definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social deveriam acontecer na escala local e com participação social, sendo a

consolidação desse Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social dependente da constituição de instrumentos de planejamento não só da União, mas dos demais entes federados que a ele viessem a aderir (KRAUSE, 2013, p. 10).

Nos planos locais de habitação de interesse social - PLHIS são previstos os investimentos a serem feitos nos próximos anos, os tipos de moradia a serem construídos, os recursos necessários e o número de famílias a serem beneficiadas. Segundo Cleandro Krause (2010, *online*):

Trata-se, claramente, de planos de ação, que deverão estar refletidos no planejamento orçamentário dos municípios, e cuja elaboração e aplicação deverão ser monitoradas pela sociedade. Assim, a consolidação do SNHIS pede que todos os entes federados tenham instrumentos habitacionais, esperando-se maior eficiência e melhor controle social dessa política pública elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social se constitui como parte do atendimento às condições determinadas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado a partir da Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Petrópolis entregue à sociedade no ano de 2012 foi elaborado em três etapas: Metodologia, Diagnóstico e Plano de Ação.

A proposta metodológica utilizada compreende os mecanismos de efetivação da participação da sociedade no processo de construção do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PMP, 2012, p. 08).

Na etapa do diagnóstico da situação habitacional foram utilizadas infor-

mações obtidas através de pesquisa de dados em fontes secundárias como IBGE, Fundação CIDE<sup>1</sup>, dados do governo estadual e municipal, Fundação João Pinheiro e visitas aos assentamentos precários identificados nas reuniões comunitárias (PMP, 2012, p. 18).

Ao tratar da produção pública de habitação de interesse social, o Plano de Habitação de Interesse Social, conforme acima mencionado, afirmou que a produção pública de habitação de interesse social executada pelos governos municipal, estadual e federal não chega historicamente a 1200 unidades habitacionais.

Dos anos de 1994 a 2012, o município de Petrópolis entregou com recursos próprios 523 unidades habitacionais localizadas no Distrito Cascatinha e no 1.º Distrito (PMP, 2012, p. 52)<sup>2</sup>. Houve ainda a construção de 561 casas (Conjunto Habitacional Santa Edwiges) no Bairro Posse com recursos estaduais (PMP, 2012, p. 53).

Nas décadas de 1970 e 1980, através do extinto Banco Nacional de Habitação - BNH foram produzidos 10 (dez) conjuntos habitacionais (PMP, 2012, p. 53) que resultaram na edificação de 2674 unidades habitacionais. Porém, dadas as regras para obtenção do financiamento restritas aos trabalhadores que pudessem comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso ao crédito, os beneficiários foram pessoas da classe média (PMP, 2012, p. 08) conforme afirmado no capítulo 3.

Ao tratar da produção privada de habitação, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012, p. 50) mencionou que na Secretaria de Habitação estavam sob análise processos administrativos referentes à construção de 2.858 unidades habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida e que 61% delas eram destinados à faixa de 0 a 3 salários-mínimos, *in verbis*:

No total são 2.858 unidades habitacionais que estão em análise, sendo que 61% desse total estão des-

tinados à faixa de 0-3 salários-mínimos, prioridade para o atendimento do PLHIS, e outros 29% dos atendimentos na faixa de 3-6 salários-mínimos. Embora 90% das unidades habitacionais sejam para atender a demanda do PLHIS (0 a 6 S.M), nenhum dos empreendimentos está sendo executado cujas unidades habitacionais estão destinadas, conjuntamente, a 2 das faixas (36 e 6-10, ou seja, 3-10 salários mínimos).

Registre-se que como estratégia de ação para os empreendimentos da faixa 1 (até R\$ 1600,00) do Programa Minha Casa Minha Vida, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012, p. 163) apontou a necessidade da promoção do acesso à terra urbanizada e regularizada, do apoio pelo município às organizações comunitárias destinadas a adquirir imóveis e de qualificação dos órgãos municipais responsáveis pelo enfrentamento do déficit municipal, *in verbis*:

O município deve apoiar o Programa Minha Casa Minha Vida, e oferecer suporte a empresários, os principais promotores desse Programa, a fim de mobilizar terras urbanizadas e recursos para a produção de HIS. O município deve apoiar organizações comunitárias interessadas adquirir imóveis a partir de uma poupança coletiva, ou por meio de linhas de financiamento da Caixa Econômica Federal. Nesses casos, o município deve apoiar a sociedade oferecendo orientação técnica, recursos complementares em infraestrutura, apoio de concessionárias públicas, agilização na aprovação de projetos, entre outras iniciativas.

Outro conjunto de recursos importante a ser mobilizado pelo município, diz respeito a capacidade técnica e gerencial da administração municipal, que hoje encontra-se aquém das necessidades do setor.

O apoio às organizações comunitárias interessadas em adquirir imóveis através de linha de financiamento da Caixa Econômica Federal daria ensejo à implementação do Programa Habitacional Popular - Minha Casa Minha Vida - Entidades - (MCMV-E) que embora não seja objeto desta pesquisa cabe uma breve explanação.

O Programa Habitacional Popular - Minha Casa Minha Vida - Entidades - (MCMV-E) funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora - EO (Associações, Cooperativas, Sindicatos e outros), com recursos provenientes do Orçamento Geral da União - OGU, aportados ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS. Pode ocorrer contrapartida complementar de estados, do Distrito Federal e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento a ser realizado<sup>3</sup>.

Nesse modelo, as próprias associações e cooperativas viabilizam os terrenos, elaboram e aprovam os projetos, constroem (via mutirões, por exemplo) ou contratam construtoras para produzir os conjuntos. Os beneficiários são aqueles cadastrados junto às entidades, devendo ser respeitados os critérios nacionais, além dos estabelecidos pela própria entidade (ROLNIK, 2014, *online*).

Nesse caso, ao contrário dos cadastrados da modalidade Recursos - FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), objeto desta pesquisa, que estão submetidos ao processo de seleção feito pelo poder público e esperam pacientemente na “fila”, os beneficiários participam de reuniões, capacitações, discutem, organizam e planejam o projeto, buscam terrenos para viabilizá-

los e podem inclusive participar da própria construção da política e da obra (ROLNIK, 2014, *online*).

O trabalho de organização beneficia inclusive a sustentabilidade dos conjuntos habitacionais construídos já que os grupos estão mais preparados para gerir a vida coletiva (ROLNIK, 2014, *online*).

Visando a auxiliar a aprovação de empreendimentos no âmbito do Minha Casa Minha Vida, por meio do Decreto nº 755, de 30 de dezembro de 2011, foi criado no Município de Petrópolis o Grupo de Análise de Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida composto por representantes da Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Planejamento de Urbanismo, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Trabalho, Assistência Social e Cidadania, Companhia Petropolitana de Trânsito e Transporte e Companhia de Desenvolvimento de Petrópolis.

O Grupo de Análise de Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida tem como atribuições criar mecanismos para agilizar a aprovação de projetos; ampliar o acesso à terra por meio de proposta de criação de Áreas de Especial Interesse Social; elaborar diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos nas localidades de interesse dos projetos e organizar a listagem de beneficiários, *in verbis*:

Art. 1.º - Fica instituído o Grupo de Análise de Empreendimento - GAE para o Programa Minha Casa Minha Vida, com as seguintes atribuições:

a) otimizar a aprovação de projetos propostos no âmbito do Programa Federal Minha Casa Minha Vida para o município de Petrópolis, para as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos e de 3 a 6 salários

mínimos;

b) conceder Simples Aprovação, Alvará de Obras e Licenças Ambientais Prévia e de Instalação para empreendimentos considerados compatíveis com a legislação urbanística e ambiental em vigor;

c) propor e encaminhar, no âmbito do Executivo Municipal, a criação de Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, para projetos destinados a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos;

d) propor a aprovação de projetos com padrões distintos da legislação urbanística, nos casos de AEIS, para projetos destinados a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos;

e) realizar entendimentos e capacitação de empresários e empreendedores sociais, a fim de viabilizar e simplificar a aprovação dos projetos;

f) coordenar as atividades da PMP relacionadas ao MCMV e buscar entendimentos expeditos com os demais órgãos públicos e concessionárias;

g) propor aporte financeiro e de infra-estrutura, aquisição de terrenos, e outras medidas, visando apoiar empreendimentos dirigidos às famílias de menor renda;

h) encaminhar os projetos aprovados no MCMV para receber incentivo fiscal municipal, na forma que apontar o Grupo Executivo responsável pelo tema;



i) elaborar Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos Urbanos e a Matriz de Responsabilidades, visando o atendimento, nas localidades em que houver projetos aprovados, de acordo com o que determina o Termo de Adesão ao Programa MCMV.

j) organizar a demanda e a listagem de beneficiários finais para projetos destinados, com apoio direto da Secretaria de Trabalho, Assistência Social de Cidadania e outros órgãos<sup>4</sup>.

A seguir serão enumerados alguns dos entraves identificados nessa pesquisa que dificultam a efetiva entrega de unidades habitacionais na faixa 1 do Minha Casa Minha Vida no Município de Petrópolis.

## **2. O Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Petrópolis**

Não obstante, o déficit habitacional aproximado de 12 mil unidades, (PMP, 2012, p. 145), em janeiro de 2015, havia dois empreendimentos contratados no Município de Petrópolis que, conjuntamente, propõem a construção de aproximadamente de duas mil unidades habitacionais na faixa 1 (até R\$ 1.600,00) do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>5</sup>.

No âmbito da Procuradoria da República no Município de Petrópolis foi instaurado o inquérito civil n.º 1.30.007.000136/2014/79 visando a acompanhar a implantação do empreendimento Minha Casa Minha Vida *Vicenzo Rivetti*, composto por três conjuntos que resultarão na entrega de 776 unidades habitacionais.

A última informação dada pela Caixa Econômica Federal em dezembro de 2014 (Ofício n.º 142/2014/DEHAB- fl. 65) esclarece que a obra encontra-

se atrasada e que até aquela data o conjunto habitacional Vincenzo Rivetti III era o que estava mais adiantado com a execução em 20,09%, segundo medição efetuada em 28 de novembro de 2014.

Há ainda o empreendimento Minha Casa Minha Vida *Caititu* que, a princípio visa a construção de 720 unidades habitacionais conforme notícia veiculada no jornal Diário de Petrópolis do dia 09 de outubro de 2014.

Nos autos do inquérito civil 1.30.007.000341/2014-34 instaurado no âmbito da Procuradoria da República do Município de Petrópolis verifica-se que o empreendimento na área do Caititu enfrenta vicissitudes relacionadas ao cumprimento pelo Município de Petrópolis da apresentação prévia da demanda habitacional exigida pelo Ministério das Cidades que serão adiante mencionadas.

A Lei 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, no inciso II, §1.<sup>a</sup> do artigo 3.<sup>o</sup> estabelece que terão prioridade no atendimento do programa os Municípios que implementarem os instrumentos previstos na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade<sup>6</sup>.

Tal iniciativa foi reafirmada pelo Ministério das Cidades no ano de 2010 que, após um ano do início da implementação do Programa, lançou uma cartilha denominada “Como produzir moradias bem localizadas com recursos do MCMV<sup>7</sup>” mencionada no capítulo 1.

O material aborda a importância do planejamento urbano e alerta que o Programa Minha Casa Minha Vida dá preferência aos municípios que aplicam os instrumentos urbanísticos destinados a ampliar o acesso à terra bem localizada para produção de moradia de interesse social, previstos no Estatuto da Cidade, dando destaque para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituem uma categoria específica de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio e diferenciado para determinada área da cidade e possuem dois objetivos.

As normas especiais de parcelamento, uso e ocupação de solo e de edificação estabelecidas através da ZEIS servem tanto para a regularização de loteamentos, conjuntos habitacionais e favelas, de modo que o parcelamento e as construções sejam aprovadas pelo Poder Público como também para a execução de projetos de habitação de interesse social, com o estabelecimento de padrões de construção diferenciados dos empreendimentos imobiliários destinados às populações de alta renda (SAULE JUNIOR, 2004, p. 366).

Decorre do artigo 182 § 4.º, da Constituição Federal, a possibilidade de o Poder Público Municipal exigir do proprietário de imóvel urbano o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de sua propriedade. Os proprietários de imóveis urbanos em área incluída no plano diretor têm o dever de dar adequada utilização aos imóveis, destinando-os à função social que são obrigados a atender, sob pena de lei municipal fixar-lhe prazo para tanto (MONTEIRO, 2009, p. 88).

Ao tratar do IPTU progressivo no tempo, o artigo 7.º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) esclarece que essa modalidade está condicionada ao não cumprimento dos prazos previstos para o parcelamento, edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da obrigação.

O valor da alíquota a ser aplicada será fixado em lei específica (§ 1.º do Estatuto da Cidade) e caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não seja atendida no prazo, o Município manterá a cobrança por alíquota máxima até que a obrigação seja cumprida e pode se valer da desapropriação do

imóvel com o pagamento de indenização em títulos da dívida pública, autorizada constitucionalmente (COSTA, 2009, p. 111).

Após o decurso de cinco anos com a cobrança do IPTU progressivo sem que tenha o proprietário cumprido a obrigação imposta por lei específica, poderá o Município proceder à desapropriação mediante o pagamento em títulos da dívida pública. A lei estabelece uma faculdade vez que os títulos que se constituem na moeda de pagamento da desapropriação dependem de prévia aprovação do Senado Federal (artigo 52, IX, da CF), o que retira dos Municípios a decisão plena sobre a efetivação dessas desapropriações (BEZNOS, 2009, p.130).

Saliente-se que na ausência de aplicação desses instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios - PEUC, IPTU Progressivo no tempo e Desapropriação com títulos da dívida pública), os municípios permanecem inseridos no mercado de terras, adquirindo terrenos a preço de mercado, altamente inflados para a construção de casas populares. Segundo Aduino Lúcio Cardoso, Thêmis Amorin Aragão e Flávia de Souza Araújo (2011, p.08):

Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.

A indisponibilidade de terras com preço e condições que viabilizam o empreendimento foi apontada pelo Tribunal de Contas da União (2012, p. 15) com uma das principais causas para a falta de efetividade do Programa Minha Casa Minha Vida em algumas cidades brasileiras:

69. Identificou-se como causa recorrente para a baixa taxa de contratação em algumas cidades a indisponibilidade de terras com preço e condições que viabilizam o empreendimento. Como a iniciativa privada assume o protagonismo da provisão habitacional, sendo as construtoras que propõem onde construir, a escolha dos empreendimentos fica determinada pela oferta.

70. Especialistas no tema, técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea Segundo os pesquisadores, esta é a falha, o grande gargalo.

Ao tratar da necessidade da disponibilização de terras aptas para habitação de interesse social, o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS do Município de Petrópolis propõe a aplicação de instrumentos urbanísticos como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios nos seguintes termos:

Considerando ainda o déficit fora dos assentamentos e a demanda demográfica futura, e utilizando a cota de 125 m<sup>2</sup>, teremos a necessidade de reservar 2.138.250 m<sup>2</sup> de terrenos vazios para o atendimento de toda a demanda levantada para os próximos 12 anos.

Os terrenos considerados aptos para habitação social deverão ser transformados em ZEIS, se ainda

não o forem, tendo em vista a forte dinâmica do mercado imobiliário local, e a especulação que envolve a terra urbanizada no Brasil. O instrumento das ZEIS, se associado ao instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsória, deverá proporcionar dois efeitos importantes, sendo o primeiro a redução dos preços dos terrenos e a segunda a ampliação da oferta de terrenos vazios que estão ociosos dentro da área urbanizada, facilitando assim o acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda (PMP, 2012, p. 153).

Em março de 2014, a Lei 7.167<sup>8</sup> aprovou o Plano Diretor do Município de Petrópolis. Ao mencionar os instrumentos urbanísticos previstos no capítulo IV como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo dispôs que sua aplicabilidade e localização serão regulamentadas em leis específicas (artigo 45).

Definiu ainda no seu artigo 87 que nas leis que regulamentarão os instrumentos urbanísticos deverão ser delimitadas em mapa, as respectivas áreas de aplicabilidade, de modo compatível com as políticas de organização do território e de desenvolvimento urbano, devidamente expressas na Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo - LUPOS.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal de Petrópolis extrai-se que, no ano de 2014, a Lei 7184 de 04 de junho de 2014)<sup>9</sup> criou a Área de Especial Interesse Social denominada como *Caititu*, destinada à implantação de três condomínios residenciais multifamiliares do Programa Minha Casa Minha Vida como faixa 1 (até R\$ 1.600,00).

A criação dessa Área de Especial Interesse Social se fundamentou no inciso III do artigo 22 da Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo (Lei

5.398/98<sup>10</sup>) que estabeleceu que o Poder Executivo deveria propor a criação de novas Áreas de Especial Interesse Social em áreas já comprometidas com a ocupação e/ou para novos assentamentos de famílias carentes.

No que tange à utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos autos do inquérito civil 1.30.007.000040/2004-39, instaurado no âmbito da Procuradoria da República do Município de Petrópolis, a Secretaria de Desenvolvimento de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Ofício SPE 047/2-14 “I”, datado de 24 de novembro de 2014), informou que não houve a especificação das áreas passíveis de aplicação desses instrumentos. Conforme teor de tal documento:

(...)

No Plano Diretor de Petrópolis, Lei 7.167 de 28 de março de 2014, constam alguns dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade Lei 10.257/2001, dentre os quais se destacam;

Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

Seção III - Do IPTU progressivo no tempo

Seção IV- Da desapropriação com pagamento em títulos

Todos adequados às intenções expressas no ofício em epígrafe, desde que aplicados em sequência.

c) A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, no momento está trabalhando na definição dos locais de aplicabilidade destes Instrumentos urbanísticos, com previsão de conclusão para o segundo semestre de 2015.

No Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012, p. 171) foram enumeradas as seguintes operações a serem realizadas pelo poder público visando a aumentar as áreas disponíveis para a habitação de interesse social:

Aplicar o instrumento do parcelamento e edificação compulsórios para ampliar a oferta de terrenos privados subutilizados;

Aprofundar pesquisa sobre imóveis públicos, municipais, estaduais e federais para HIS;

Promover pesquisa e aquisição de terrenos com dívidas fiscais junto ao Município, Estado e União, para a produção de HIS;

Adquirir/desapropriar as glebas e terrenos já transformados em AIES para projetos de HIS;

Utilizar a dação em pagamento para formação de um banco de terras além de outros instrumentos (ex: instituto do abandono)

Fomentar a participação de proprietários de terras no Cadastro de Áreas para HIS e apoiar aproximação com empresas e organizações comunitárias e outras sem fins lucrativos.

Há que se considerar também a prioridade dada aos municípios que fazem doação de terras em área urbana consolidada para implantação dos empreendimentos (artigo 3.º da Lei 11.977/2009<sup>11</sup>).

Segundo o Tribunal de Contas da União (2012, p. 39), são poucos os empreendimentos destinados à habitação de interesse social em áreas consolidadas em que houve doação de terreno pelo poder público, com oferta de infraestrutura:



Conforme consta do processo de levantamento realizado pelo TCU no PMCMV (processo TC 014.970/2011-2), à época, em apenas cerca de 5% dos empreendimentos contratados com recursos do FAR houve doação de terreno por parte do poder público. 188. Assim, como a maior parte dos municípios não está doando os terrenos para os empreendimentos, a sua oferta tem sido efetuada, predominantemente, pelas construtoras. Isso acaba favorecendo a periferação dos empreendimentos, pois os terrenos têm preços inferiores em áreas urbanas mais centrais. Além disso, muitas vezes, as construtoras podem lançar mão da estratégia de buscar lucro com a valorização de terrenos que se localizam entre as áreas dos empreendimentos e os centros das cidades.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal de Petrópolis extrai-se que, objetivando a construção de moradias destinadas à alienação para famílias com renda de até 3 (três) salários-mínimos, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, do governo federal, o Município de Petrópolis foi autorizado a doar ao Fundo de Arrendamento Residenciais áreas de terras situadas em quatro localidades.

Os terrenos cujas doações foram autorizadas pelo Poder Legislativo local situam-se nas áreas do Quarteirão Italiano (Lei 7101 de 20/09/2013); Quarteirão Mineiro (Lei 7.088 de 15/08/2013), Quarteirão Westphalia (Lei 7.087 de 06/08/2013) e no Caititu (Lei Municipal 7070 de 16/07/2013).<sup>12</sup>

Segundo teor de tais atos normativos, o donatário terá como encargo a utilização dos imóveis exclusivamente para construção de unidades habita-

cionais, destinadas à população de baixa renda. A propriedade das unidades habitacionais será transferida pelo donatário para cada um dos beneficiários, mediante alienação, segundo as regras estabelecidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

Os imóveis doados ficarão isentos do recolhimento do ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, quando da transferência da propriedade do imóvel do Município para o donatário e quando da transferência da propriedade das unidades habitacionais, produzidas aos beneficiários pelo donatário, efetivada pela Caixa Econômica Federal. Ficará ainda isento de IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano, enquanto permanecer sob a propriedade do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

Registre-se que nos autos do Inquérito Civil 1.30.007.000083/2014-96 instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Município de Petrópolis, a Secretaria de Habitação<sup>13</sup> informou que após realização de chamamento público, em janeiro de 2014, a empresa Construtora CHEREM LTDA se habilitou para construção de unidades habitacionais na área do Quarteirão Italiano. Porém, em razão de não atendimento dos prazos e condições do edital o chamamento foi cancelado. Em agosto de 2014, um novo chamamento foi realizado, entretanto nenhuma empresa se interessou em participar<sup>14</sup>.

Nos autos desse inquérito civil consta ainda que os órgãos ambientais (INEA<sup>15</sup>, APA PETROPOLIS<sup>16</sup> e PARNASO<sup>17</sup>) não consideraram viável para implantação de conjunto habitacional a área do Quarteirão Italiano, objeto da Lei Municipal 7101 de 20/09/2013.

Dos outros terrenos acima mencionados (Quarteirão Mineiro, Quarteirão Westphalia<sup>18</sup> e Caititu), até o momento, somente a área do Caititu foi objeto de interesse da iniciativa privada e obteve aprovação pela Caixa Econômica Federal para construção de unidades habitacionais no âm-

bito do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>19</sup>.

### **3. Ausência de observância de normas do Programa Minha Casa Minha Vida**

A Constituição Federal de 1988 refere-se de forma genérica às políticas públicas ao tratar da política de crédito, política de câmbio, política nacional de transportes (artigo 22, incisos VII e XI), política de educação para a segurança de trânsito (art. 23, XII).

Uma alusão com maior precisão, ditando as diretrizes e os objetivos é extraída da política de desenvolvimento que, conforme o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, deve ser executada pelo poder público municipal e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Na legislação infraconstitucional existe uma certa ordem na positivação de políticas sociais, encontrando-se em vários textos normativos a especificação de seus elementos, fins, princípios reitores, diretrizes, forma de organização e gestão, ações governamentais, atribuição de deveres e competência e identificação da fonte de recursos financeiros (MASSA - ARZABE, 2006, p. 65).

Para Patrícia Helena Massa - Arzabe (2006, p. 67), ao serem positivadas as metas e os caminhos para consecução dos fins das políticas públicas, a margem de discricionariedade do Poder Público é reduzida, sobretudo quando vinculada à realização de direitos sociais. Segundo essa autora:

A estatuição de princípios e diretrizes em textos normativos tem a evidente finalidade de vinculação dos órgãos públicos à sua observância, assim como a vinculação de sua atuação aos órgãos e instâncias controladoras, com a incorporação destes

princípios e diretrizes nas ações e burocracia estatais, de sorte que os objetivos visados pelas políticas sociais possam se concretizar.

Nesse sentido, não há margem para o juízo da discricionariedade ao Poder Público. A positivação de metas e dos caminhos para sua consecução constitui aliás, procedimento que, antes ausente no ordenamento, vem reduzir drasticamente o campo de discricionariedade da Administração, com razão ainda maior em virtude de tais políticas voltarem-se à realização de direitos sociais imprescindíveis à dignidade de cada pessoa na sociedade.

O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV foi lançado em março de 2009 com o intuito de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de 1 milhão de novas unidades habitacionais. Em uma segunda etapa, essa meta foi aumentada para 2 milhões de moradias para as famílias com renda bruta mensal de até R\$ 5.000,00. Na terceira etapa do programa, segundo discurso proferido pela Presidente Dilma Roussef em julho de 2014, a meta é a construção de 3 milhões de moradias<sup>20</sup>.

Um dos instrumentos de realização do Programa Minha Casa Minha Vida é a transferência de recursos do OGU - Orçamento Geral da União ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR de acordo com a estimativa do déficit habitacional urbano para as famílias com renda de até R\$ 1.600,00, extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, referente ao ano de 2008<sup>21</sup>.

Verifica-se, pois que se trata da utilização de recursos públicos pertencentes a toda a sociedade em benefício de grupos limitados de pessoas, de-

vendo observar além dos dispositivos específicos da própria lei instituidora do Programa Minha Casa Minha Vida e seus regramentos infralegais, os princípios e regras que norteiam a organização e a atuação da Administração Pública.

Nesse contexto, e ante o teor do artigo 5.º da Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001<sup>22</sup>, a União por intermédio do Ministério das Cidades, editou a Portaria 140, de 05 de abril de 2010<sup>23</sup>, posteriormente revogada e substituída pela Portaria 610, de 26 de dezembro de 2011<sup>24</sup>, também revogada e substituída pela Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013<sup>25</sup>, dispondo sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários.

Em tais portarias foram previstos o processo e os critérios de seleção de candidatos a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida. Tal arcabouço constitui-se no conteúdo normativo material e formal mínimo a ser observado de forma cogente por estados, Distrito Federal e municípios na indicação dos candidatos a beneficiários<sup>26</sup>.

De fato, uma das sanções pelo descumprimento da Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013 do Ministério das Cidades é a desabilitação da entidade inadimplente para fins de participação nos programas habitacionais sob a gestão do Ministério das Cidades (item 9.4)<sup>27</sup>.

No Termo de Adesão ao PMCMV/FAR assinado em novembro de 2011, o Município de Petrópolis<sup>28</sup>, no âmbito de suas competências, possui como uma de suas atribuições zelar pela necessidade de manutenção de cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos beneficiários<sup>29</sup>; responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade, seleção e prazos definidos em normas específicas e a inserir as famílias selecionadas no programa, no Cadastro Único, *in verbis*:

(...) i) manter atualizado cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos e beneficiários, conforme normativo do Programa Minha Casa, Minha Vida;

j) responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico. Nos casos em que haja parceria com outro ente federado ou em que os empreendimentos estejam localizados em regiões metropolitanas, deverá ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda;

k) inserir as famílias selecionadas no Programa Minha Casa, Minha Vida, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, observadas as orientações dispostas em normativo específico<sup>30</sup>;

Em notícia veiculada no jornal Tribuna de Petrópolis, no dia 24 de novembro de 2014, o Município de Petrópolis informa que, antes do empreendimento *Caititu*<sup>31</sup> ter atingido 40% de execução, a Caixa Econômica Federal teria exigido indevidamente a apresentação da demanda social das famílias que serão beneficiadas com o empreendimento<sup>32</sup>.

De acordo com a Portaria 610/11 (itens 6.2.11 e 6.2.1.2<sup>33</sup>) do Ministério das Cidades, revogada e substituída pela Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013, as instituições financeiras notificavam os municípios, quando o empreendimento apresentasse 40% (quarenta por cento) de execução, para apresentarem a relação dos candidatos selecionados para aquisição de mora-

dia. O ente público, após ser notificado, tinha o prazo de sessenta dias para protocolar a relação dos candidatos selecionados junto à instituição financeira.

A partir de fiscalização, realizada nos empreendimentos destinados à população de menor renda (até 3 salários-mínimos) no quadriênio de 2009-2012, o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2012, p. 45) constatou que os municípios não cumpriram esses prazos o que dificultava a análise e aprovação do projeto de Trabalho Técnico Social (TTS)<sup>34</sup>:

222. A falta de caracterização da população beneficiada tem dificultado a elaboração, e, conseqüente, análise e aprovação dos projetos de TTS. Alguns municípios apresentam o projeto sem ter entregado a lista dos beneficiários ou sem essa lista estar confirmada, não permitindo a adequada definição das atividades. Isso também enseja a ausência ou inconsistência do diagnóstico das famílias inseridas na área de intervenção dos projetos, diagnóstico esse que deveria ser anterior à elaboração do TTS e de suma importância da vocação produtiva da comunidade.

Na oportunidade foi recomendado à Secretaria Nacional de Habitação a alteração das portarias 610/2011 para antecipar a data da notificação do ente público para a apresentação da lista dos beneficiários (TCU, 2012, p. 51).

Registre-se que, em consonância com as orientações do Tribunal de Contas da União e com intuito de proporcionar maior clareza ao processo de seleção dos beneficiários, em 18 de dezembro de 2013 foi editada a Portaria nº 595 do Ministério das Cidades alterando o prazo para apresentação da relação de candidatos e estabelecendo ainda que os municípios terão que dar

mais transparência à relação dos inscritos no cadastro do programa.

A atribuição de investigar e apurar denúncia de irregularidades nas inscrições para o programa Minha Casa Minha Vida é do Ministério Público Federal conforme consignado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária 2.456.

A Ação Cível Originária 2.456 em trâmite no Supremo Tribunal Federal refere-se a conflito negativo de atribuições entre o Ministério do Estado do Mato Grosso e o Ministério Público Federal. O suscitante (Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Mato Grosso) encaminhou ao Supremo Tribunal Federal o expediente SIMPI 00895-005/2013 no qual foi proferida manifestação da 1.<sup>a</sup> Promotoria de Justiça da Comarca de Várzea Grande, pela declinação da atribuição para apreciação da matéria em favor do Ministério Público Federal.

Ao julgar o conflito, o Supremo Tribunal Federal considerou que ao se tratar de programa federal - Programa Minha Casa Minha Vida, custeado com verbas federais, os entes municipais e estaduais atuam como meros agentes de execução do programa.

Acrescentou que a presença do Ministério Público Federal é imprescindível na apuração de fatos supostamente irregulares decorrentes da execução do programa já que em caso de eventual ajuizamento da ação, por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal, nos termos do artigo 109, inciso I, da Constituição Federal.

Instaurou-se na Procuradoria da República do Município de Petrópolis/RJ conforme acima mencionado, o inquérito civil 1.30.007.00341/2014-34 com vistas a acompanhar a construção de unidades habitacionais pelo PM-CMV na Estrada Granja José do Sion, 101, Córreas, empreendimento denominado com *Caititu*.



Em atendimento às requisições do Ministério Público Federal, a Secretaria de Trabalho e Assistência Social do Município de Petrópolis informou que na etapa atual não é exigível a apresentação da indicação e seleção de beneficiários à Caixa Econômica Federal:

Ofício SETRAC 2477/2014 de 08 de dezembro de 2014

(...) No que se refere ao cadastro dos beneficiários no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida para o empreendimento do Caetitu, temos a informar que o Município cumprirá as determinações da Portarias do Ministério das Cidades -168 de 12 de abril de 2013, 595 de 18 de dezembro de 2013, 610/11, além do Decreto Municipal 419 de 23 de maio de 2014, bem como o Caderno de Orientação Técnica Social, da Caixa Econômica Federal. Desta forma, como a obra não atingiu o percentual para a licitação e o conseqüente início do Trabalho Técnico Social, que incluirá o levantamento da demanda de beneficiários, ainda não possuímos estes usuários de forma a encaminhar a V. Exa.

Diferentemente do que asseverado pelo Município de Petrópolis e de acordo com o teor da vigente Portaria 595 de 18 de dezembro de 2013 do Ministério das Cidades acima citada a indicação e seleção dos beneficiários pelo Poder Público deve ser apresentada à instituição financeira em até oito meses contados da contratação dos empreendimentos<sup>35</sup>.

Tal afirmação foi corroborada pela Caixa Econômica Federal ao ser questionada acerca dos motivos da exigência da apresentação detalhada da demanda social das famílias que serão beneficiadas com o empreendimento:

A solicitação de apresentação prévia de demanda para o empreendimento Condomínio 1 (Caititu) é uma exigência do Ministério das Cidades, conforme mensagem eletrônica enviada à Caixa (GEM-CV - Gerência Nacional do Minha Casa, Minha Vida - Faixa 1 - Recursos FAR) no dia 10/09/2014.

A Prefeitura Municipal de Petrópolis recebeu a orientação acerca dos procedimentos para lançamento da demanda no sistema próprio. Tal orientação foi remetida por meio de mensagem eletrônica da Caixa (Superintendência Regional Centro Leste Fluminense) enviada no dia 10/10/2014.

Até o presente momento, não localizamos nos sistemas da Caixa (SITAH) a digitação e validação da demanda.

(Inquérito civil 1.30.007.00341/2014-34, fl. 26, instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Município de Petrópolis).

Em relação ao cadastro de candidatos a beneficiários, a Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013, dispôs acerca da obrigatoriedade de divulgação permanente do cadastro e da identificação dos inscritos em meios físicos e digitais:

2.4 O cadastro de candidatos a beneficiários, contendo a identificação dos inscritos, deverá estar permanentemente disponível para consulta pela população, por meios físicos e eletrônicos.

2.4.1 A divulgação em forma não eletrônica deverá

ser realizada por meio da disponibilização dos dados em meio físico, afixado em local apropriado nas sedes dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, bem como na Câmara de Vereadores do município e Câmara Distrital do Distrito Federal. 2.4.1.1 Quando a quantidade de inscritos inviabilizar a afixação da relação em meio físico, poderá ser promovida forma alternativa de disponibilização do cadastro, franqueada a consulta por qualquer interessado de forma permanente. 2.4.2 A divulgação em forma eletrônica deverá ser realizada nos respectivos sítios eletrônicos dos governos do Distrito Federal, estados, municípios e entidades organizadoras, quando existentes.

Em consulta ao sítio eletrônico da prefeitura (<http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/>) e da Câmara Municipal de Petrópolis (<http://cmp.web766.kinghost.net/>), identifica-se sua não execução decorrente da ausência da publicação permanente dos dados do programa, notadamente sobre cadastro e beneficiários.

A falta de medidas que assegurem aos cidadãos o acesso às informações gera insegurança jurídica na população e revela que o procedimento não atende a um fim público consistente na satisfação dos interesses da coletividade.

O princípio da publicidade, aplicada a todos os órgãos e entidades do Poder Público, indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação entre os administrados visando o controle da legitimidade da conduta dos agentes administrativos. A partir da transparência dessa

conduta é que os indivíduos poderão aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem (CARVALHO FILHO, 2007, p.21).

No ano de 2014, em decorrência de identificação de irregularidades na execução do Programa Minha Casa Minha Vida quanto à não divulgação permanente do cadastro e da identificação dos inscritos para consulta da população, a Procuradoria da República em Goiás ajuizou 68 (sessenta e oito) ações civis públicas, com pedido de antecipação de tutela para que a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades suspendessem a execução do programa em vários municípios goianos até que comprovassem a regularização de tal situação<sup>36</sup>.

Nas ações mencionadas os pedidos se fundamentam, em síntese, na obrigatoriedade de divulgação permanente do cadastro em meios físicos e digitais conforme preconiza o item 2.4 da Portaria 595/2013 do Ministério das Cidades e na apuração da falta de transparência e publicidade dos critérios e do processo de seleção dos beneficiários.

A decisão do juízo da 4.<sup>a</sup> Vara da Seção Judiciária de Goiás proferida no âmbito da ação civil pública autuada sob o n.º 41067-62.2014.4.01.3500 concedeu parcialmente a liminar para suspender a realização de novas contratações no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Abadia de Goiás até que reste comprovado a ampla e devida publicidade do cadastro de candidatos a beneficiários.

Ao decidir o caso, considerou que a publicidade do cadastro a beneficiários é medida a permitir o maior controle da população em geral quanto ao processo de escolha dos beneficiados de forma a evitar tratamentos diferenciados ou incompatíveis com os regramentos do processo seletivo do Programa Minha Casa Minha Vida.

Salientou que não basta publicar o nome dos beneficiários que ao final foram escolhidos. É necessário publicar o nome de todos aqueles que se can-

didataram, sem o que não se pode apurar nem dizer se houve ou não falha, irregularidade ou desvio do poder no processo seletivo.

A existência de informações abrangentes, confiáveis e obtidas a custo apropriado é uma exigência para o bom planejamento e eficaz realização de políticas públicas, tanto para os governos locais, quanto para o governo federal (ARRETCHE;VAZQUEZ; FUSARO, 2007, p. 2).

Em Petrópolis, a área da habitação caminhou pouco nessa direção pois a inexistência de um cadastro e/ou fontes de informação para identificação do déficit habitacional municipal é um obstáculo a ser enfrentado.

A ausência desses dados compromete a higidez e a transparência dos processos de seleção de beneficiários das políticas habitacionais neste município. A necessidade de um cadastro que retrate a situação habitacional do Município de Petrópolis foi ressaltada pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012, p. 53) ao afirmar que:

Os conjuntos acima citados foram realizados após as enchentes de 1988. Algumas famílias foram atendidas e outras, que perderam suas casas, permanecem nos cadastros da Casa Popular. Inicialmente elaborado para atender a esta demanda, atualmente este cadastro não cumpre papel algum: são 5.480 inscritos no Cadastro da Casa Popular e mais 3.290 (26/10/2011) no cadastro MCMV, sendo que existem sobreposições que estão sendo verificadas pela Secretaria de Habitação para aperfeiçoamento do cadastro habitacional.

Em recente relatório divulgado pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (2014, p. 17) foi afirmado que, após o desastre natural que atingiu a re-

gião do Vale do Cuiabá no ano de 2011, o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Petrópolis não possuíam um cadastro adequado que espelhasse as necessidades habitacionais das famílias dessa região, o que gerou irregularidades no pagamento do aluguel social. Segundo teor de tal documento:

Em visita a Petrópolis, conhecemos a realidade do Vale do Cuiabá. Entre as questões levantadas, podemos destacar os seguintes aspectos:

(...) Os moradores fizeram vários cadastros que possivelmente foram realizados tanto pela prefeitura, quanto defesa civil, EMOP e INEA.

As famílias que permanecem na comunidade que não tiveram suas casas levadas pela enxurrada, vivem o temor de serem vítimas novamente das chuvas. Quando chove, não dormem e permanecem vigilantes observando a encosta, pois não confiam no sistema de alerta.

Há problemas quanto ao pagamento de aluguel social: cadastros perdidos, interrupção do pagamento ou espera pelo benefício.

A falta de fiscalização e acompanhamento de famílias beneficiadas com o pagamento de aluguel social por parte do Poder Executivo de Petrópolis responsável por elaborar o cadastro socioeconômico habitacional (artigo 3.º do Decreto Estadual 44.052/ 2013) foi apontada no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar a regularidade da administração do benefício “aluguel social” pela Câmara Municipal de Petrópolis (2014), divulgado em 14 de novembro de 2014:

Extrato do Relatório Final da CPI

O trabalho da CPI do Aluguel Social, como ficou conhecida, teve como objetivo principal verificar a regularidade dos dados apresentados para concessão e manutenção do benefício Aluguel Social no Município de Petrópolis, bem como a origem das irregularidades.

Podemos concluir, ao longo dos trabalhos desta Comissão, a ocorrência de uma série de questionamentos que foram apurados no processo de outorga do benefício denominado “Aluguel Social” no Município de Petrópolis, indicadas a seguir:

A falta de fiscalização e acompanhamento das famílias beneficiadas pelo aluguel social por parte do Poder Executivo Municipal, posto ser o responsável por fazer o cadastro sócio-econômico-habitacional, como preceitua o Artigo 3.º do Decreto Estadual 44.052/2013;

A ausência de controle do cadastramento e recadastramento dos beneficiários do aluguel social pela Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Cidadania - SETRAC.

A partir dos trabalhos da Comissão e depoimentos colhidos, apontamos as seguintes sugestões a serem cumpridas pelo Executivo Municipal e entidades da Administração Indireta:

Encaminhamento de indicação ao Poder Executivo, a fim de que cumpra o disposto no Decreto 44.052 de 30.01.2013 e legislação correlata;

Encaminhamento de indicação ao Poder Executivo, a fim de que realize novo cadastramento e unificação da listagem dos beneficiários do aluguel social;

Encaminhamento do Relatório Final desta Comissão ao Poder Executivo, ao Conselho Municipal de Assistência Social, à Secretaria de Proteção e Defesa Civil e ao Ministério Público Estadual para tomarem ciência das sugestões apontadas pelos membros desta CPI, bem como para tomar as providências necessárias para apuração das responsabilidades.

Embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para fazê-lo. No âmbito do direito público os poderes administrativos não são conferidos aos agentes do Poder Público como uma mera faculdade de agir. Os poderes são outorgados para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade, sendo, portanto, irrenunciáveis e obrigatoriamente exercidos pelos titulares. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 38-39):

Corolário importante do poder-dever de agir é a situação de ilegitimidade que se reveste a inércia do administrador: na medida em que lhe incumbe conduta comissiva, a omissão (conduta omissiva) haverá de configurar-se como ilegal.

Desse modo, o administrado tem o direito subjetivo de exigir do administrador omissa a conduta comissiva imposta na lei, quer na via administrativa, o que poderá fazer pelo exercício do direito de peti-



ção (art, 5.º, XXXIV, “a”, da CF), quer na via judicial, formulando na ação pedido de natureza condenatória de obrigação de fazer (ou, para outros, pedido mandamental).

As políticas públicas existem em função de objetivos que devem ser concretizados e a avaliação de seu procedimento e dos resultados são pautados pelo exame de eficiência. Segundo Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006, p. 71):

Os órgãos e instâncias envolvidos na execução da política pública e as entidades do setor privado, nas hipóteses de convênios ou parcerias, não atuam em livre discricionariedade, mas guiados e vinculados numa perspectiva ampla, pela Constituição e pelos tratados internacionais, e numa perspectiva estrita, pelos princípios, diretrizes e objetivos imediatos e mediatos traçados na política pública.

A não realização da divulgação do cadastro dos inscritos para serem selecionados pelo Programa Minha Casa Minha Vida aliada à ausência de um cadastro que identifique e evite a superposição dos candidatos a programas habitacionais, além de macular a transparência e publicidade exigida no âmbito da administração pública revela a ineficiência administrativa na adoção de atos imprescindíveis para o enfrentamento do déficit habitacional.

O Plano Nacional de Habitação ao tratar do Eixo Arranjos Institucionais considera que a esfera municipal é a responsável pela tarefa de identificar, coletar as informações da demanda e definir critérios adicionais para seleção dos beneficiários, pois está mais próxima ao público-alvo, cabendo ao Ministério das Cidades controlar e auditar as informações geradas pelos municípios (BRASIL, 2009, p. 98-99).

Urge que o Município de Petrópolis promova e divulgue o cadastro de candidatos a beneficiários, contendo a identificação dos inscritos no Programa Minha Casa Minha Vida, tendo em vista que além de se tratar de uma norma cogente do programa (item 2.4 da Portaria 593/2013 do Ministério das Cidades) tais ações repercutem na operação e na qualidade de gestão de todo o processo destinado a atender a população de baixa renda ansiosa pela efetivação do seu direito à moradia.

#### **4. Conclusões**

Os obstáculos apresentados na cidade de Petrópolis, utilizada como paradigma para este trabalho, refletem a realidade de outras cidades brasileiras em que há baixa taxa de contratação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em novembro de 2011, o Município de Petrópolis aderiu ao Programa Minha Casa Minha Vida do governo federal que, desde o ano de 2009, assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil.

Entretanto, passados mais de três anos de sua adesão pelo Município de Petrópolis, o Programa Minha Casa Minha Vida ainda não entregou nenhuma unidade habitacional destinada à faixa 1 (renda de até R\$ 1.600,00).

Os instrumentos que o Município de Petrópolis necessita implementar visando a obter prioridade no atendimento Minha Casa Minha Vida bem como a ausência de cumprimento de normas editadas no âmbito desse programa foram identificados a partir de informações obtidas da Prefeitura Municipal de Petrópolis (Secretaria de Trabalho e Assistência Social e Secretaria de Habitação) extraídas do seu sítio eletrônico, do Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2012 e de inquéritos civis; da Câmara Municipal de Petrópolis e da jurisprudência.

Conforme mencionado no Plano Local de Habitação de Interesse Social

entregue à sociedade petropolitana no ano de 2012, a indisponibilidade de terras com preço e condições que viabilizam o empreendimento pelo Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Petrópolis é dificultada pela tímida aplicação dos instrumentos urbanísticos previstas na Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), voltados ao controle da especulação imobiliária e da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

No que tange à utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, foi constatado no inquérito civil n.º 1.30.007.000040/2004-39 que o poder público ainda não especificou as áreas passíveis de aplicação desses instrumentos.

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social do ano de 2012, cabe ao Município de Petrópolis atualizar o levantamento dos vazios existentes no município, identificar quais são aptos para habitação e elaborar projetos de lei com mapa em que as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS serão demarcadas.

Outra operação importante é a realização pelo poder público de aprofundamento de pesquisa sobre imóveis públicos municipais, estaduais e federais passíveis de serem destinados à habitação de interesse social. A população também pode contribuir para indicar ao poder público terrenos vazios que poderão ser utilizados para unidades habitacionais de interesse social.

O não cumprimento de normas editadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida como a Portaria n.º 595, de 18 de dezembro de 2013 constituem óbices para o desenvolvimento regular dos empreendimentos em andamento e para a realização de novas contratações.

A não realização da divulgação do cadastro dos inscritos para serem selecionados pelo Programa Minha Casa Minha Vida aliada à ausência de um cadastro que identifique e evite a superposição dos candidatos a programas

habitacionais, além de macular a transparência e publicidade exigida no âmbito da administração pública revela a ineficiência administrativa na adoção de atos imprescindíveis para o enfrentamento do déficit habitacional.

É imprescindível que o administrador público cumpra as diretrizes normativas do Programa Minha Casa Minha Vida que permitam a implementação e/ ou avanço da execução dos empreendimentos destinados à habitação de interesse social (0 a 3 salários-mínimos), de modo a tornar mais profissional o seu agir funcional e permitir à sociedade que identifique quais são realmente as prioridades do poder público.

## 5. Notas

1. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, órgão do governo do estado do Rio de Janeiro.
2. Conjunto Habitacional Rayane Quitandinha (2000, 148 uh), Castelo São Manoel (2003, 130 uh), Condomínio Prefeito Sérgio Fadel (1994, 60uh), Conjunto Habitacional Lourdes da Silva Vila São José (2003, 12 uh), Conjunto Habitacional Gonçalves Ferreira - Serinha (1998 e 2004, 41 uh), Conjunto Habitacional Pedras Brancas (2004, 108 uh) e Conjunto Habitacional V7, Vincenzo Rivett (2007, 108 uh) (PMP, 2012, p. 52).
3. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=856:pr](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=856:pr)> Acesso fev. 2015.
4. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/seh/index.php/grupo-de-analise-de-empreendimento/349-decreto-de-criacao.html>>. Acesso fev. 2015.
5. Segundo informações extraídas do inquérito civil 1.30.007.000136/2014-79 e inquérito civil 1.30.007.000341/2014-34, instaurados no âmbito da Procuradoria da República no Município de Petrópolis.
6. Art. 3.º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (...) § 1.º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; II - a implementação pelos Estados, pelo

Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social; III - a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

7. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0535/Cartilha\\_-\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Cartilha_-_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf)>. Acesso jan. 2015.
8. Disponível em: <<http://ceaam.net/ptp/legislacao/>>. Acesso jan. 2015.
9. 1.º Fica criada a Área de Especial Interesse Social denominada como Caititu, em atendimento ao disposto no artigo 22, inciso III, da Lei 5.393/98 (...) Art. 2.º A Área de Especial Interesse Social destina-se à implantação de três condomínios residenciais multifamiliares do Programa Minha Casa Minha Vida, segundo condições estabelecidas pela Lei Federal 11.997 de 07 de julho de 2009 e suas alterações. Art. 3.º As unidades habitacionais destinam-se ao assentamento de famílias classificadas no Programa Minha Casa Minha Vida como Faixa 1 (R\$ 0,00 a R\$ 1.600,00), cabendo ao Município de Petrópolis e a Caixa Econômica Federal a seleção dos beneficiários finais, observados os requisitos estabelecidos pela Lei Federal 12.424 de 2011, Legislação Municipal e requisitos da Caixa Econômica Federal.. Disponível em: <<http://ceaam.net/ptp/legislacao/>>. Acesso fev. 2015
10. Disponível em: <<http://ceaam.net/ptp/legislacao/>>. Acesso jan. 2015.
11. Art. 3.º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (...) § 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também: - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; (...).
12. Disponível em: <<http://ceaam.net/ptp/legislacao/>>.. Acesso jan. 2015.
13. Ofício 118/15 da Secretaria de Habitação, datado de 03 de março de 2015.
14. Ofício 118/15 da Secretaria de Habitação, datado de 03 de março de 2015 (fl. 160).
15. Relatório de Vistoria n.º 284/2014: “O terreno está localizado de forma adjacente à encosta, no interior de fragmento florestal de Mata Atlântica bem preservado, em região de grande relevância ecológica e considerável beleza cênica. A área em questão exerce função de zona de amortecimento para possíveis impactos na área adjacente e ainda bem preservada de floresta de Mata Atlântica (...) A implantação de conjunto habitacional no local proporcionará risco potencial de descarte irregular de lixo e aparecimento dos chamados “bota-foras” em áreas anteriormente intocadas (ressalta-se que o terre-

no é adjacente à encosta), risco de queimadas, acidentes com animais em cabos elétricos, invasão e ocupação irregular das adjacências com aberturas de vias secundárias adentrando a floresta, propiciada pela infraestrutura eventualmente instalada, bem como contato, acidentes e abate de animais silvestres atraídos por lixo, comida e abrigo disponível (fls. 69-71).

16. PARECER Técnico 40/2014- APA Petrópolis “(...) Nesse sentido, a manifestação da APA tem como objetivo alertar sobre a inviabilidade da construção de um conjunto habitacional em Zona de Proteção do Patrimônio Natural – Preservação ( ZPPE) e Zona de Recuperação Ambiental (ZRN2), conforme explicações anteriores (...) Uma destinação possível para a área, no entendimento da UC, poderia ser a recuperação da vegetação com a criação de uma unidade de conservação municipal que também atenderia ao interesse público e social”. (fls. 29-35).
17. PARECER Técnico 03/2015-PARNASO “(...) 3) Com relação à viabilidade ambiental da implantação do empreendimento em questão: “Minha Casa Minha Vida”, há que se considerar que: o terreno possui vegetação típica de Mata Atlântica que conforme dispõe a Lei 11.428/2006 é imune de corte; o terreno possui nascentes que conforme dispõe a Lei 12.651/2013 são áreas consideradas de preservação permanente e portanto não passíveis de alteração” (fls. 156-159).
18. Dividido pelo principal rio de Petrópolis, o Piabanha tinha à sua margem esquerda o Caminho Colonial, mais tarde denominado de Rua Westfália. Anos depois recebeu o nome de Estrada União e Indústria e recentemente a parte inicial passou a denominar de Avenida Barão do Rio Branco. Disponível em: <<http://www.alemanhaemusica.com.br/uploads/historia/os-primeiros-quarteiroes-de-petropolis-e-algumas-curiosidades.pdf>> Acesso março 2015.
19. Dados extraídos do IC 1.30.007.000136/2014-79 instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Município de Petrópolis (Ofício 121/14 de 30.04.2014 da Secretaria de Habitação, fl. 30 -31 e Ofício 183/2014 SR Centro Leste Fluminense da Caixa Econômica Federal - fl. 53).
20. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/20eec3f6>> <http://www.abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Portaria-168-Mcidades.pdf>>. Acesso fev. 2015.
21. A distribuição orçamentária é feita nas 27 Unidades Federativas do Brasil, conforme a Meta Física de unidades habitacionais por Unidade da Federação. Para fins de contratação são selecionados, em cada unidade da federação, os projetos que apresentarem as

seguintes características. Maior contrapartida do setor público local, na forma prevista a seguir: Promover ações que facilitem a execução de projetos, na forma disposta no art. 4.º do Decreto 7.499, de 16 de junho de 2011; Estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; Menor valor de aquisição das unidades habitacionais; Existência prévia de infra-estrutura (água, esgoto e energia); Existência prévia de equipamentos sociais, compatíveis com a demanda do projeto; implantação pelos municípios dos instrumentos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e implantados em municípios integrantes de territórios da cidadania, nos casos de municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes. Serão priorizados, independente de sua localização ou porte populacional do município, os projetos destinados a atender demanda habitacional decorrente de: Crescimento demográfico resultante do impacto de grandes empreendimentos. Situação de emergência ou de calamidade pública declarada por Decreto Municipal e reconhecida por Decreto estadual e Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx/index.asp>>..

22. Art. 5.º Compete ao Ministério das Cidades: I - estabelecer diretrizes gerais para a aplicação dos recursos alocados; II - fixar regras e condições para implementação do Programa, tais como áreas de atuação, público-alvo, valor máximo de aquisição da unidade habitacional, entre outras que julgar necessárias; III - acompanhar e avaliar o desempenho do Programa em conformidade com os objetivos estabelecidos nesta Lei. IV - estabelecer diretrizes para a alienação prevista no § 7.º do art. 2.º desta Lei; V - encaminhar às 2 (duas) Casas do Congresso Nacional relatório semestral sobre as ações do Programa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110188.htm)>. Acesso dez. 2014.
23. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/assessorias/juridica/lei/portarias/portaria-140-ministerio-das-cidades-pmcmv>>. Acesso jan. 2015.
24. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_610\\_26-12-2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_610_26-12-2011.pdf)> Acesso nov. 2014.
25. Disponível em: <[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_595\\_12dez\\_18\\_2013\\_selecao\\_dos\\_beneficiarios\\_pmcmv.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf)>. Acesso dez. 2014.

26. Portaria 595, de 18 de dezembro de 2013 (...) 3. INDICAÇÃO DE CANDIDATOS 3.1 A indicação dos candidatos a beneficiários será realizada, preferencialmente, pelo Distrito Federal ou município onde será executado o empreendimento. 3.1.1 O estado poderá promover a indicação total ou parcial dos candidatos a beneficiários, quando for o responsável pelas contrapartidas aportadas no empreendimento ou nos casos em que o município não possua cadastro habitacional consolidado. 3.1.1.1 A indicação de que trata o subitem 3.1.1 de verás ser feita mediante acordo previamente formalizado entre o estado e o município onde será executado o empreendimento, onde o estado se compromete com o cumprimento das atribuições e procedimentos previstos nesta Portaria. 3.1.2 No caso de empreendimentos localizados em municípios integrantes de regiões metropolitanas das capitais estaduais, quando existentes, das regiões metropolitanas de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, em municípios limítrofes à Teresina/PI ou que pertençam à respectiva Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE, no Distrito Federal, a indicação poderá ser promovida por um conjunto de municípios limítrofes, mediante entendimento prévio entre esses e formalização de acordo por meio de instrumento próprio. 3.1.2.1 A decisão de indicação pelo grupo de municípios deverá ser submetida à avaliação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, previamente à contratação do empreendimento.(...)”
27. 9.4 As entidades organizadoras responsáveis pela indicação dos candidatos a beneficiários que não aplicarem os dispositivos estabelecidos neste instrumento serão desabilitadas para fins de participação nos programas habitacionais sob gestão do Ministério das Cidades
28. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/seh/jdownloads/Downloads/Documentos/cartilha.pdf>>. Acesso jan. 2015.
29. O Decreto 419 de 23 de maio de 2014 do Município de Petrópolis, estabeleceu critérios locais de prioridade de seleção dos beneficiários nos empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Em seu artigo 1.º estabeleceu a prioridade para entidade familiar beneficiária de aluguel social; entidade familiar residente em área objeto de regularização fundiária e urbanística e entidade familiar com maior número de dependentes, menores de 18 anos, inscrita em unidade escolar.
30. Conforme o artigo 3.º, § 4.º, da Lei Federal 11.977/09, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas



pelo Poder Executivo federal.

31. O empreendimento situa-se na Estrada Granja José do Sion, 101, Côrreas.
32. Disponível em: <<http://www.e-tribuna.com.br/>>. Acesso jan 2015.
33. 6.2 APRESENTAÇÃO DA INDICAÇÃO DOS CANDIDATOS 6.2.1 A seleção de candidatos para as unidades habitacionais dos empreendimentos oriundos das operações realizadas com os recursos transferidos ao FAR, observará: 6.2.1.1 A cada empreendimento contratado, a instituição financeira oficial federal deverá notificar formalmente o ente público quando o empreendimento alcançar quarenta por cento de execução, solicitando a relação de candidatos selecionados. 6.2.1.2 A relação de candidatos selecionados deverá ser protocolada pelo ente público na instituição financeira oficial federal, responsável pela contratação do empreendimento, no prazo máximo de sessenta dias após ser notificado formalmente, acompanhada do Decreto citado no subitem 4.2.7. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria\\_610\\_26-12-2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_610_26-12-2011.pdf)>
34. Entre as diretrizes mais relevantes do PMCMV está a execução do trabalho Social entendido como “um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais” (alínea “f”, item 2 do Anexo I da Portaria 168, de 12.04.2013 do Ministério das Cidades:).
35. 7. APRESENTAÇÃO DA RELAÇÃO DOS CANDIDATOS A apresentação da relação dos candidatos à instituição financeira ou agente financeiro contratante da operação, deverá ser realizada pelo ente público ou entidade organizadora que, no ato da contratação da operação se responsabilizou pela seleção dos candidatos a beneficiários. 7.1 Nos casos de operações realizadas com os recursos advindos da integralização de cotas no FAR, a apresentação da relação de candidatos observará: 7.1.1 Nas operações realizadas em municípios da área de atuação de que trata o item 4, Anexo I da Portaria n.º 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, a cada empreendimento contratado, a instituição financeira oficial federal deverá notificar formalmente o ente público 8 (oito) meses após a contratação do empreendimento, solicitando a relação de candidatos selecionados.
36. Notícia veiculada no sítio eletrônico da Procuradoria da República em Goiás-GO em 11 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.prgo.mpf.mp.br/direitos-do>

cidadeo/noticias/2403-mpf-recorre-a-justica-para-suspender-o-minha-casa-minha-vida-em-68-municipios-goianos.html>. Acesso em jan 2015.

## 6. Referências bibliográficas

- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva (coord). VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Centro de Estudos da Metrópole, Secretaria Nacional de Habitação, 2007. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/mc/assets/pdfs/capacidades\\_web.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/mc/assets/pdfs/capacidades_web.pdf)>. Acesso dez. 2014
- BEZNOS, Clóvis. Desapropriação em nome da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo Malheiros Editores, 2009, p. 117-136.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação/ Secretaria Nacional de Habitação*, dezembro de 2009. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao\\_PlanHab\\_Capa.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf)>. Acesso dez. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível originária - ACO 2456 MT. Relator Ministro Dias Tófolli. Data do Julgamento: 13.06.2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588141>>. Acesso jan 2015.
- BUCCI, Maria Paula. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.1-49.
- CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. *Extrato do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar a regularidade da administração do benefício "aluguel social"*. Petrópolis: Câmara Municipal de Petrópolis, 2014. Disponível em: <[http://cmp.web766.kinghost.net/exibir\\_publicacao.asp?id=131&origem=publicacao](http://cmp.web766.kinghost.net/exibir_publicacao.asp?id=131&origem=publicacao)>. Acesso dez. 2014.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAUJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: *XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*. Rio de Janeiro/RJ, 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3082>>. Acesso em:

jul. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório da Região Serrana: a tragédia na Região Serrana do Rio de Janeiro três anos depois: direito à moradia adequada*. Rio de Janeiro: ALERJ, 2014.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a implementação da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo Malheiros Editores, 2009, p. 101-116.

KRAUSE, Cleandro. BALBIM, Renato. LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: Onde fica a política habitacional?* Texto para discussão, n.º 1853. IPEA, Rio de Janeiro, agosto, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19472](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472)>. Acesso em: jun. 2014.

KRAUSE, Cleandro. Os planos municipais de habitação de interesse social. *Desafios do desenvolvimento*. IPEA, ano 7, ed 61, jul 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=282:os-planos-municipais-de-habitacao-de-interesse-social&catid=29:artigos-materias&Itemid=34](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=282:os-planos-municipais-de-habitacao-de-interesse-social&catid=29:artigos-materias&Itemid=34)>. Acesso em: mar 2015.

MASSA- ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 56-73.

MONTEIRO, Vera. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 87-100.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS -PMP. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Petrópolis: Secretaria de Habitação, 2012. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/seh/index.php/plano-municipal-de-habitacao-de-interesse-social.html>>. Acesso dez. 2014.

ROLNIK, Raquel. *Onde mora a ideologia?* 01 dez. 2014. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/12/01/onde-mora-a-ideologia/>> Acesso em: fev. 2015.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*.  
Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Junior, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. *Relatório TC 033.568/2012-0*. Disponível  
em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/hab\\_san\\_urb/Arquivos\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/hab_san_urb/Arquivos_Minha_Casa_Minha_Vida)>.  
Acesso faz. 2014.