

**GOVERNO FEDERAL**  
**MINISTÉRIO DAS CIDADES**  
**SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

**CAMPANHA DIREITO À MORADIA**

**GUIA DE ADESÃO AO**  
**SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO**  
**DE INTERESSE SOCIAL - SNHIS**

**Maio de 2010**



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**Presidente**

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**Ministro de Estado**

MARCIO FORTES DE ALMEIDA

**Secretário-Executivo**

RODRIGO JOSÉ PEREIRA-LEITE FIGUEIREDO

**Secretária Nacional de Habitação**

INÊS DA SILVA MAGALHÃES

**Secretaria Nacional de Habitação**

**Diretora do Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica**

JÚNIA SANTA ROSA

**Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários**

MIRNA QUINDERÉ BELMINO CHAVES

**Diretor do Departamento de Produção Habitacional**

MARTA GARSKE (Substituta)

FOTO CAPA - Cohab MG

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	5
<b>PARTE 1 – REQUISITOS PARA ADESÃO AO SISTEMA E AO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b> .....	9
1. O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) .....	10
2. O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FNHIS) .....	12
3. CONSELHO GESTOR DO FNHIS (CGFNHIS) .....	14
4. TERMO DE ADESÃO .....	16
5. FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	18
6. CONSELHO GESTOR DO FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	19
7. RELATÓRIO DE GESTÃO .....	21
8. CONTRATO DE REPASSE: REPASSE DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	21
<b>PARTE 2 – PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b> .....	23
1. INTRODUÇÃO .....	24
2. PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	26
3. PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	29
4. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES .....	31
4.1. FONTES DISPONÍVEIS PARA IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS .....	32



4.2. OFERTA HABITACIONAL .....	36
4.3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS .....	37
4.4. INSERÇÃO REGIONAL .....	38
4.5. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS DO SETOR HABITACIONAL	39
5. TEMAS DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	41
5.1. DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS .....	42
6. ESTRUTURA BÁSICA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL....	42
7. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ORIENTADORES .....	43
8. OBJETIVO, METAS E INDICADORES .....	45
9. LINHAS PROGRAMÁTICAS .....	47
10. RECURSOS E FONTES DE FINANCIAMENTO .....	50
11. INSTRUMENTOS DE GESTÃO E REVISÃO DOS PLANOS E PROGRAMAS .....	53
<b>ANEXOS.....</b>	<b>55</b>
ANEXO A – O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	56
ANEXO B – ORIENTAÇÕES PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE .....	61
ANEXO C – AS QUESTÕES RURAIS E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.....	62
ANEXO D – PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL .....	64
ANEXO E – CADASTRO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS .....	65
ANEXO F – PROCEDIMENTOS BÁSICOS PARA CRIAÇÃO E OPERAÇÃO DO FUNDO .....	66
ANEXO G – MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA A CRIAÇÃO DE CONSELHO GESTOR E FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS .....	68
ANEXO H – LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA .....	72

## APRESENTAÇÃO

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional atinge mais de 7 milhões de domicílios, além de 12 milhões com problemas de infra-estrutura básica. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população de baixa renda, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro. Estudo realizado pelo CEDEPLAR/UFMG para o Ministério das Cidades determinou que a demanda demográfica por habitação, no Brasil, será de aproximadamente 28 milhões de domicílios até o ano de 2023. O grande desafio colocado para a construção de cidades justas e democráticas está no equacionamento do déficit habitacional existente e no provimento de soluções habitacionais em quantidade e qualidade para atender o déficit acumulado e a demanda futura de forma a não se constituírem em moradias precárias.

Para enfrentar esse quadro, além de destinar maior volume de recursos, o Governo Federal retomou o planejamento do setor habitacional com o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), etapa essencial de implantação e consolidação da Política Nacional de Habitação. O PlanHab tem como objetivo formular uma estratégia para equacionar a médio e longo prazo as necessidades habitacionais do Brasil e terá papel fundamental na orientação de estados, Distrito Federal e municípios em seus processos locais elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social (PLHIS).

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades tem priorizado duas frentes de atuação que se complementam. Na primeira, trabalha na revisão e melhoria da gestão dos programas habitacionais, bem como na busca de maior volume de recursos disponíveis, com foco na população de baixa renda. Na segunda, busca consolidar um novo marco político-institucional, com a regulamentação de novos instrumentos legais e de gestão para o setor habitacional.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades, o Fórum Nacional de Reforma Urbana e os quatro movimentos sociais nacionais (Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associações de Moradores, União Nacional por Moradia Popular e Movimento Nacional de Luta pela Moradia) trabalharam pela aprovação do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular que, com mais de um milhão de assinaturas de apoio, foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991. A Lei Federal 11.124, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de



Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor, foi aprovada pela Câmara Federal e sancionada pelo Governo Federal em 16 de junho de 2005.

A importância política e institucional da regulamentação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, como eixo estruturador do Sistema Nacional de Habitação, está no compromisso do Ministério das Cidades em viabilizar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento da habitação de interesse social, dispersas e sobrepostas em diversos programas nos três níveis governamentais.

Outra importante conquista apresentada pela Lei 11.124 é a definição de um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo com a criação do Conselho Gestor do FNHIS. O CGFNHIS, que deverá ter modelo similar adotado pelos estados, Distrito Federal e municípios, tem composição paritária (mesmo número de vagas) por órgãos e entidades do poder executivo e representantes da sociedade civil, definidos entre os membros do Conselho das Cidades. Assim constituído, o CGFNHIS busca garantir a gestão e o controle social dos recursos do FNHIS.

Ao término da primeira gestão do Governo Lula, um balanço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação apontou que os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Habitação eram a focalização na população moradora em favelas, em especial das Regiões Metropolitanas, que concentram 89% desse grupo, a garantia da sustentabilidade e a harmonização dos subsídios por meio de uma política integrada.

No início da segunda gestão foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento, que estabeleceu um conjunto de regras, compromissos de ação e diretrizes de governo, que objetivam um crescimento econômico de 5% ao ano no período 2007/10. Com relação aos recursos para infra-estrutura os investimentos somam R\$ 170,8 bilhões, sendo desse total, R\$ 106,3 para habitação. Vale destacar que a distribuição dos recursos previstos para o Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC) foi definida de forma conjunta com representantes dos governos de 26 Estados, mais o Distrito Federal, e de 184 Municípios em reuniões realizadas com objetivo de definir as prioridades de atendimento.

Para o FNHIS, até 2010, estão garantidos R\$ 4 bilhões, incluindo o repasse de recursos do Fundo a entidades privadas sem fins lucrativos, como associações e cooperativas, que beneficiam famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Os recursos serão destinados para as ações de urbanização de assentamentos precários, provisão de habitação de interesse social,

apoio à elaboração de planos habitacionais de interesse social e serviços de assistência técnica. Vale destacar que, de forma inédita, o tema da urbanização de assentamentos precários foi considerado como um dos eixos fundamentais para a consecução do desenvolvimento econômico e social do país, ao ser incluído no rol de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Para que esses recursos sejam aplicados de forma includente e sustentável é fundamental que estados, Distrito Federal e municípios participem ativamente do SNHIS e invistam na consolidação dos instrumentos de planejamento e de gestão participativos da área habitacional e no pacto federativo. Por parte do Governo Federal, há a expectativa de que, neste momento em que o PAC ampliou significativamente os recursos destinados à habitação, o Plano Nacional de Habitação oriente o planejamento das ações públicas e privadas com o propósito de melhor direcionar os recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país.

A adesão de estados, Distrito Federal e municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é condição necessária para que o FNHIS seja efetivamente operacionalizado. Para aderir ao SNHIS, a Lei 11.124 coloca como requisitos básicos para os entes federativos, a constituição de seus respectivos fundos e conselhos gestores, além da elaboração de seus planos de habitação de interesse social e de firmarem termos de adesão com a União, entre outros instrumentos.

O Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, estimula a mobilização de estados, Distrito Federal, prefeituras, câmaras municipais e agentes sociais para que, de forma participativa, elaborem e regulamentem seus instrumentos de planejamento e gestão na área habitacional.

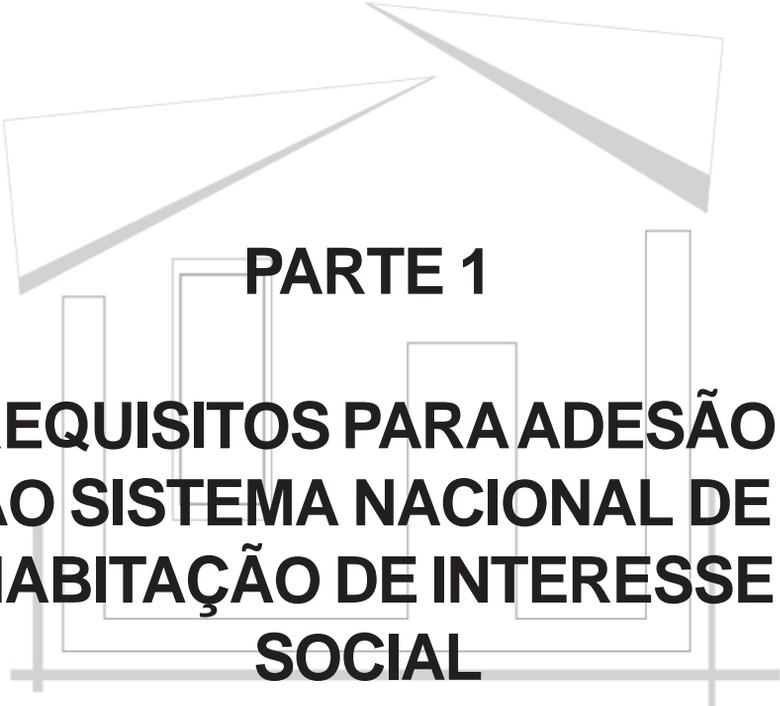
O presente Guia tem como objetivo apresentar orientações gerais para que os entes federativos cumpram de forma qualitativa os requisitos previstos na Lei 11.124 para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e de acesso aos recursos do Orçamento Geral da União que, a partir de 2006, passaram a compor o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

Destaca-se que este é um Guia de orientações básicas, não devendo ser considerado como único meio possível. É uma ferramenta de estímulo e apoio, especialmente para os municípios, para



incentivá-los no debate das principais diretrizes de planejamento e dos investimentos habitacionais em bases sustentáveis, democráticas e de cooperação, por meio de seus respectivos conselhos gestores, na perspectiva de enfrentar de forma mais efetiva e compartilhada as necessidades habitacionais do país, com a prioridade para a habitação de interesse social.

**Inês Magalhães**  
**Secretária Nacional de Habitação**



**PARTE 1**

**REQUISITOS PARA ADEÇÃO  
AO SISTEMA NACIONAL DE  
HABITAÇÃO DE INTERESSE  
SOCIAL**

Direito à Moradia



## PARTE 1

# REQUISITOS PARA ADEÇÃO AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

## 1. O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – SNHIS

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Habitação e observadas as legislações específicas.

O SNHIS tem como principal objetivo garantir que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro.

O SNHIS estabelece que o acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi criado com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Integram o SNHIS:

I - Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II - Conselho Gestor do FNHIS;

III - Caixa Econômica Federal - CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

São recursos do SNHIS:

I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; e

IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

O SNHIS estabelece regras para a concessão de subsídios financeiros aos beneficiários dos programas habitacionais. A principal delas estabelece a necessidade de identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS por meio da constituição de um cadastro nacional.

Esse **cadastro nacional de beneficiários de programas habitacionais subsidiados** deve fazer parte do sistema de informações a ser instituído pelo Ministério das Cidades. O cadastro nacional deve permitir o controle da concessão dos benefícios, uma vez que a Lei nº 11.124/05 estabelece que o beneficiário seja contemplado somente 1 (uma) única vez pelos subsídios dos programas realizados no âmbito do SNHIS.



## **2. O FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS**

FNHIS, de natureza contábil, possui por objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais de interesse social.

O FNHIS é constituído por:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e

VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

De forma a garantir a implantação descentralizada da Política Nacional de Habitação, os recursos do FNHIS serão repassados, a título de transferência obrigatória, da União para os governos locais – estados, Distrito Federal e municípios.

As transferências de recursos do FNHIS para os estados, o Distrito Federal e os municípios ficam condicionadas a garantia de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Esta Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A contrapartida poderá ser efetivada por meio de recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplam:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – planos de habitação de interesse social;

VIII – implementação de instrumentos normativos política urbana e habitacional, como o caso das ZEIS.

IX – prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social; ou

X – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS, sendo admitida, ainda, a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

Os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

A aplicação dos recursos do FNHIS deve submeter-se às aos resoluções do Conselhos Gestores dos Fundos nacional, estadual e local e dos Planos de HIS. Nas áreas urbanas os recursos do FNHIS devem orientar-se pela política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, ou, no caso de municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Ao Ministério das Cidades compete elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente. Deve também acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo e submeter à apreciação do *Conselho Gestor* as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União.



A CAIXA, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete atuar como instituição depositária dos recursos do Fundo, além de controlar a sua execução físico-financeira. Deve, ainda, prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

A CAIXA é também a responsável por firmar, em nome do FNHIS, contratos de repasse com estados, Distrito Federal e municípios, de forma a descentralizar os recursos necessários para execução das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades, cuja análise de viabilidade tenha sido aprovada pelas áreas competentes do Agente Operador do FNHIS.

Cabe à CAIXA acompanhar e atestar a implantação do objeto das contratações efetuadas com recursos do FNHIS, além da análise das prestações de contas relativas aos contratos de repasse assinados com os estados, Distrito Federal e municípios lastreados por recursos do Fundo.

Para garantir o controle social e a transparência na gestão e na aplicação dos recursos do FNHIS, foi criado o **Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFNHIS**.

### **3. CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – CGFNHIS**

O CGFNHIS é o responsável por garantir o controle social da execução das ações com recursos do FNHIS.

Entre as atribuições do CGFNHIS destacam-se:

I - estabelecer *diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS*, observado o disposto na Lei nº 11.124, de 2005, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III - deliberar sobre as contas do FNHIS; e

IV - aprovar seu regimento interno.

É importante destacar que os recursos do FNHIS serão aplicados por meio de contratos de repasse aos entes federados, de acordo com linhas programáticas de habitação de interesse social, definidas pelo CGFNHIS, em consonância com as diretrizes do Conselho das Cidades.

O papel **deliberativo e participativo** do CGFNHIS é essencial, uma vez que os programas a serem implementados com recursos do FNHIS dependem de aprovação prévia do Conselho Gestor para que possam ser executados.

O CGFNHIS possui a seguinte constituição:

- I - o Ministro de Estado das Cidades, que o presidirá e terá voto de qualidade;
- II - o Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que exercerá sua Vice-Presidência;
- III - um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- IV - um representante do Ministério da Cultura;
- V - um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VI - um representante do Ministério da Fazenda;
- VII - um representante do Ministério da Integração Nacional;
- VIII - um representante do Ministério do Meio Ambiente;
- IX - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- X - um representante do Ministério da Saúde;
- XI - um representante do Ministério do Trabalho e Emprego;
- XII - um representante da Caixa Econômica Federal;
- XIII - quatro representantes de entidades da área dos movimentos populares;
- XIV - três representantes de entidades da área empresarial;
- XV - três representantes de entidades da área de trabalhadores;



XVI - um representante de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa; e

XVII - um representante de organização não-governamental.

O Presidente do Conselho Gestor do FNHIS convidará, para participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto, até dois representantes do Setor Público Estadual e do Setor Público Municipal.

O CGFNHIS reúne-se, no mínimo, uma vez a cada três meses, resultando em quatro reuniões anuais.

## 4. TERMO DE ADESÃO

O Termo de Adesão é o instrumento por intermédio do qual estados, Distrito Federal e municípios decidem participar do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A criação do SNHIS introduziu uma nova sistemática para acesso ao repasse dos recursos do Orçamento Geral da União destinados à habitação de interesse social. Essa nova sistemática está baseada na constituição do FNHIS e funcionamento do seu Conselho Gestor.

O Termo de Adesão é formalizado pelo ente federativo junto ao Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS. O Ministério das Cidades disponibiliza o endereço eletrônico [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br) com todas as informações para o preenchimento e assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS. Através desse endereço é feito o preenchimento eletrônico do Termo de Adesão, sendo gerado o documento a ser impresso e assinado pelo Chefe do Poder Executivo, devendo, então, ser enviado à Secretaria Nacional de Habitação.

Formalizaram o Termo de Adesão, até maio de 2010, 99% dos municípios brasileiros, o Distrito Federal e os 26 estados.

O Termo de Adesão, de acordo com a Resolução nº.2/2007 do CGFNHIS, conterá os compromissos previstos no art. 12 da Lei nº 11.124, em **constituir** e **elaborar** no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios:

- o Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- o Plano Habitacional de Interesse Social; e

· os Relatórios de Gestão dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social.

Para os **processos de seleção, assinatura e desembolso dos contratos de repasse do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, será exigido:**

I - a **adesão ao SNHIS**, sendo considerados os Termos de Adesão assinados cujos extratos estejam publicados no Diário Oficial da União, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura; e

II - a apresentação à CAIXA de **Lei**, dispondo sobre a criação de Fundo e Conselho de Habitação de Interesse Social, ressalvados os pedidos de dispensa de constituição que venham a ser autorizados na forma prevista pelo art. 8º, da Resolução nº 2, de 24 de agosto de 2006, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

Os **prazos máximos**, regulados pelas Resoluções nºs 24 e 30 do CGFNHIS, para o cumprimento das obrigações decorrentes do Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social são:

I – para **estados, Distrito Federal e municípios**, com contratos de repasse ou termos de compromissos firmados até 31 de dezembro de 2009:

a) constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar **Lei de criação de fundo**, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, **até 30 de junho de 2010**;

b) constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar **Lei de criação de conselho**, que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de ¼ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares, **até 30 de junho de 2010**; e

c) apresentar **Plano Habitacional de Interesse Social**, considerando as especificidades do local e da demanda, **até 31 de dezembro de 2010**.

II – para **estados, Distrito Federal e municípios** que tenham assinado Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, até 31 de dezembro de 2009 e que não se enquadrem nas situação prevista no inciso I:

a) constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar, a qualquer tempo, **Lei de**



**criação de fundo**, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

b) constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar, a qualquer tempo, **Lei de criação de conselho**, que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; e

c) apresentar **Plano Habitacional de Interesse Social**, considerando as especificidades do local e da demanda, **até 31 de dezembro de 2010**.

**Obs.:** A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS, a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e do plano habitacional de interesse social, na forma estabelecida pelos itens I e II, constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS.

III – para **estados, Distrito Federal e municípios** que firmarem Termo de Adesão ao SNHIS, após 31 de dezembro de 2009:

a) fica a assinatura do aludido Termo condicionada à simultânea apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e à apresentação do plano habitacional de interesse social, até 31 de dezembro de 2010, nos termos da Resolução nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, do Conselho Gestor do FNHIS.

**Obs.:** é vedado ao Ministério das Cidades promover a aplicação dos recursos do FNHIS, a favor dos entes federados que não venham a se manifestar pela adesão ao SNHIS, devendo ser observado ainda o cumprimento das obrigações dela decorrentes nos prazos e condições normativamente fixados.

Referências Normativas: Resoluções nºs 02, 07, 12, 15, 24 e 30 do Conselho Gestor do FNHIS (<http://www.cidades.gov.br/>)

## **5. FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

O fundo local de habitação de interesse social deverá ser criado por Lei estadual, distrital ou municipal, estabelecendo a origem e a aplicação de recursos destinados à habitação de interesse

social, a exemplo da legislação federal. Os fundos locais estarão vinculados aos seus respectivos Conselhos Gestores.

A Lei Orçamentária Anual de cada ente federativo, por sua vez, deverá prever a destinação de recursos próprios para seu respectivo fundo de habitação de interesse social, alocados em Unidade Orçamentária específica.

No orçamento do Fundo só poderão ser incluídas ações finalísticas relacionadas à execução da política habitacional, admitindo-se a inclusão de ações e programas voltados ao desenvolvimento institucional e cooperação e assistência técnica, que contribuam para a melhoria da capacidade técnica e de gestão dos órgãos gestores da política habitacional.

**Experiência: Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização de Niterói** - De acordo com dados da Secretaria de Urbanismo de Niterói o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização, apenas com cobrança do solo criado (outorga onerosa do direito de construir) a prefeitura arrecadou R\$3.484.581,00 entre 2004 e 2007.

Nas três regiões de planejamento do município onde já se aplica o solo criado foram estabelecidos índices básicos a partir dos quais é feita a cobrança, definindo também os fatores de correção. Nos bairros mais densos e verticalizados, dotados de infra-estrutura, o índice básico é 2.0 e os coeficientes de uso chegam a 7.5, dando uma margem grande à cobrança, que em alguns empreendimentos chega a R\$700.000,00.

O fundo possui uma conta específica e uma gestão própria, submetida a mecanismos de controle social através de um Conselho de Administração, que presta contas ao Conselho Municipal de Política Urbana.

Fonte: "Solo Criado em Niterói possibilita investimentos Habitacionais em Niterói" - Jornal O Fluminense - 19.08.2007..

## 6. CONSELHO GESTOR DO FUNDO LOCAL DE HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL

Os Conselhos Gestores locais deverão possuir, no mínimo, as seguintes competências:

- fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais;



- promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações desenvolvidas;
- dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias e, em especial às condições de concessão de subsídios; e
- promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais.

Os Conselhos Gestores locais, a serem criados por Lei, deverão possuir **natureza participativa** de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus componentes e a **proporção de ¼ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.**

Os estados, o Distrito Federal e os municípios que já contarem com a existência de conselhos setoriais afins ao tema habitacional, tais como os conselhos de política urbana, de meio ambiente e outros similares, poderão aproveitar a existências destes conselhos, desde que suas competências e composição sejam ajustadas às diretrizes estabelecidas pela Lei 11.124.

Os Conselhos poderão contar ainda com o auxílio de câmaras técnicas para análise de temas específicos, desde que contempladas em seu regimento interno.

Caberá ao Executivo dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais proporcionar ao seu respectivo conselho gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

Nos casos de estados, Distrito Federal ou municípios que decidirem criar o Conselho das Cidades caberá a este Conselho:

- I - eleger os membros do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social; e
- II - definir em conjunto com o Conselho Gestor as diretrizes, prioridades, estratégias, instrumentos da Política e do Plano de Habitação de Interesse Social.

## 7. RELATÓRIO DE GESTÃO

O Relatório de Gestão é um dos elementos que compõem o processo de **prestação de contas anual** dos recursos do fundo local de habitação de interesse social.

O Relatório de Gestão deverá ser elaborado, a cada fim de exercício orçamentário, pelo responsável pela área habitacional do Executivo estadual, distrital, ou municipal, e submetido ao seu respectivo Conselho Gestor.

O Relatório de Gestão deverá conter, no mínimo:

I – objetivos e metas propostos e alcançados;

II – indicadores ou parâmetros de gestão;

III – análise do resultado alcançado;

IV – avaliação da atuação dos conselhos gestores; e

V – medidas adotadas ou a serem adotadas para aprimorar os mecanismos de gestão.

Portanto, o Relatório de Gestão demonstra as metas estabelecidas, ações realizadas e resultados alcançados ao longo do exercício, além dos meios orçamentários, financeiros, patrimoniais e logísticos utilizados para o cumprimento, monitoramento e avaliação dos objetivos institucionais.

Ao mesmo tempo, o Relatório de Gestão demonstra as estratégias de planejamento adotadas por cada ente federativo, demonstrando, por meio de indicadores quantitativos e qualitativos, a avaliação de desempenho dos programas.

## 8. CONTRATO DE REPASSE: REPASSE DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A descentralização dos recursos do FNHIS será realizada a título de transferência obrigatória da União a estados, Distrito Federal e municípios, ou seja, não representa ônus ao ente que recebe os recursos.

O Contrato de Repasse é o instrumento jurídico por intermédio do qual os recursos do FNHIS chegarão aos estados, Distrito Federal e municípios.



Os Contratos de Repasse de recursos do FNHIS deverão prever o aporte de contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios, na forma prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anualmente aprovada pelo Congresso Nacional.

Os Contratos de Repasse estarão vinculados a propostas formuladas por estados, Distrito Federal e municípios, cujas ações (planos, obras, assistência técnica, serviços, capacitação etc.) sejam compatíveis com as diretrizes e programas aprovados pelo Conselho Gestor do FNHIS.

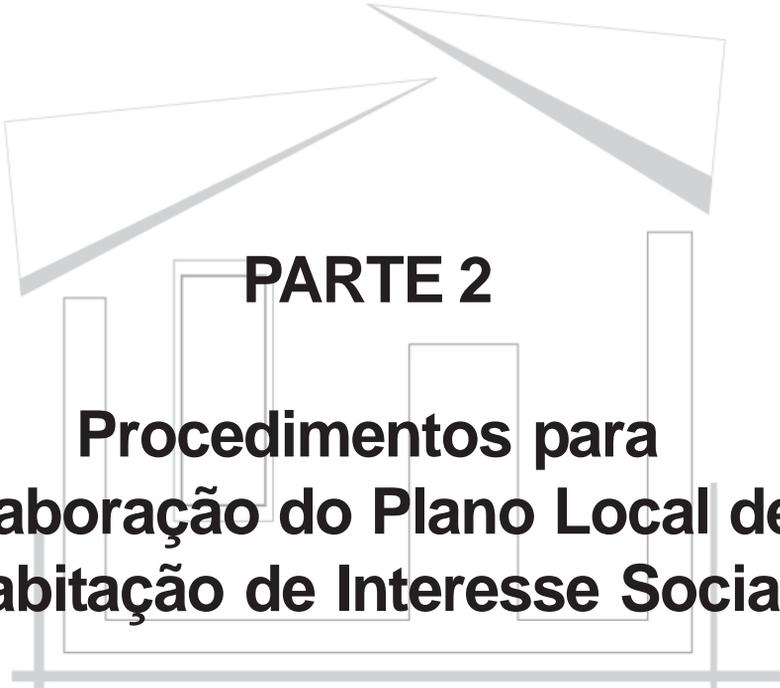
As propostas formuladas por estados, Distrito Federal e municípios serão selecionadas pelo Ministério das Cidades, que se baseia em critérios previamente divulgados e definidos pelo Conselho Gestor nos manuais para apresentação de propostas, e considera os limites orçamentário e financeiro do FNHIS.

As propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades serão objeto de análise de viabilidade técnica, jurídica, econômico-financeira e social, por parte da CAIXA, Agente Operador do FNHIS.

A CAIXA é o órgão responsável por firmar os contratos de repasse com estados, Distrito Federal e municípios de forma a descentralizar os recursos necessários para execução das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades e aprovadas no processo de análise de viabilidade. É a CAIXA também que acompanha e atesta a execução das obras e serviços.

Os Contratos de Repasse serão objeto de prestação de contas (parcial e final), na forma prevista pela Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, suas alterações e aditamentos que prevê as seguintes exigências:

- I - Relatório de atendimento;
- II - Relatório de execução físico-financeira;
- III - Relatório de execução da receita e despesa;
- IV - Relação de pagamentos; e
- V - Relação de bens (adquiridos produzidos ou construídos com recursos da união).

A stylized house icon composed of geometric shapes: a large triangle for the roof, a horizontal line for the eaves, and several vertical rectangles of varying heights for the walls. The text is overlaid on this graphic.

## **PARTE 2**

# **Procedimentos para Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social**

Direito à Moradia



## PARTE 2

# Procedimentos para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, consolidou orientações para elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS com o objetivo de auxiliar os governos locais e sociedade civil na elaboração desse importante documento para o planejamento do setor habitacional local.

Trata-se de uma revisão da primeira edição lançada em novembro de 2005, agora contendo um texto mais didático, com a atualização da legislação e dos estudos e debates acumulados no processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), além de trazer algumas experiências ilustrativas das propostas aqui contidas.

Essas orientações servem para balizar os governos locais e sociedade civil na elaboração do PLHIS, comportando, portanto, alterações, adequações e novos processos de acordo com as especificidades da realidade local.

As orientações estão estruturadas em três matérias. A primeira refere-se à proposta metodológica de elaboração do PLHIS (itens 1 a 5), ou seja, os princípios que norteiam o processo de construção do PLHIS. A segunda (itens 6 a 12) trata da estrutura do documento do PLHIS, abordando como constituir o próprio conteúdo do documento. Por fim, a terceira parte é constituída por anexos que tratam de instrumentos e abordagens inerentes ao processo de elaboração do PLHIS (Anexos A a E).

### Plano Nacional de Habitação - PlanHab

O Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, iniciou, em agosto de 2007, a elaboração do Plano Nacional de Habitação.

O PlanHab deverá orientar as ações públicas e privadas com o objetivo de melhor direcionar os

recursos existentes e aqueles a serem mobilizados para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. Além disso, deverá integrar as instâncias de governo, criar condições para ampliar a atuação do setor privado e mobilizar os movimentos sociais para a superação do déficit habitacional.

São objetivos do PlanHab:

- Adotar cenários que levem em conta os indicadores macroeconômicos (PIB, inflação, emprego e renda), o crescimento demográfico, a evolução das necessidades habitacionais, a receita das várias fontes de financiamento habitacional e as perspectivas de atendimento dos programas habitacionais existentes e previstos;
- Fixar metas físicas e financeiras, com base em prioridades e característica regionais e de acordo com o perfil do déficit habitacional;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, materializada no Sistema Nacional de Habitação;
- Propor uma nova articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;
- Formular os mecanismos e instrumentos de regulamentação e fomento à produção de mercado e ampliação da cadeia produtiva;
- Definir os critérios para priorizar o atendimento da população de baixa renda, a composição de recursos onerosos e subsidiados, considerando a capacidade de pagamento em relação aos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;
- Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

A elaboração do Plano Nacional de Habitação será resultado de um processo participativo de interlocução com a sociedade e entes federativos (estados e municípios), por meio da realização de seminários regionais, reuniões com os segmentos sociais, reuniões técnicas, oficinas e consultas ao Conselho do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O PlanHab deverá ser concluído no 1º semestre de 2008.



## 2. PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, resultou em uma desarticulação dos entes federativos (União, estados e municípios) na condução da política habitacional brasileira, levando a perda da capacidade decisória e a redução significativa dos recursos para investimento habitacional.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo Federal concretizou mudanças no quadro da política de desenvolvimento urbano no país, na qual se inclui a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS tem como principal objetivo a articulação, compatibilização, acompanhamento e apoio à atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação de interesse social, promovendo o acesso à moradia digna para todos.

Para implementar o SNHIS, prefeituras e governos de estado realizaram a adesão ao SNHIS, na qual se comprometeram a constituir o Fundo de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor, além da elaboração do próprio Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS. Portanto, o PLHIS é um dos instrumentos de implementação do Sistema, promovendo o planejamento das ações no setor habitacional de forma a garantir a integração dos três níveis de governo (União, Estados e municípios) e promover o acesso à moradia digna.

Além disso, o PLHIS deve se integrar ao Plano Diretor Participativo<sup>1</sup>, sendo parte de seu detalhamento, e considerar os demais planos setoriais como os planos de saneamento e mobilidade urbana. Com o PLHIS é hora de fazer o planejamento urbano funcionar!

**O Plano Local de Habitação de Interesse Social é um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional.**

O Plano Local de Habitação de Interesse Social é um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor habitacional. Expressa o entendimento dos governos locais e dos agentes sociais sobre a habitação de interesse social.

PLHIS tem como principal foco a **habitação de interesse social**, mas deve considerar o **setor habitacional como um todo**. A nova Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004, prevê o Sistema Nacional de Mercado que consiste em intensificar e diversificar a participação dos agentes privados, no sentido de promover a expansão da oferta de imóveis e crédito para a população com capacidade de arcar com financiamento imobiliário. Desde então, diversas medidas foram adotadas pelo Governo Federal com o objetivo de ampliar a produção da habitação de

<sup>1</sup> Obrigatório para municípios integrantes de Região Metropolitana, acima de 20 mil habitantes e com impacto ambiental.

habitação de mercado, Tais medidas, além de impulsionarem a oferta de crédito dos agentes financeiros para a classe média, possibilitando contratações na ordem de mais de R\$ 15 bilhões em 2007, estimularam o setor da construção civil, a geração de empregos e o aumento no número de atendimentos. Portanto, no Plano Local de Habitação de Interesse Social devem ser identificados, por exemplo, a dinâmica e os principais gargalos da produção habitacional realizada pelo mercado local.

Nos municípios com forte **integração regional e/ou urbana**, tais como os pertencentes a aglomerações urbanas ou a regiões metropolitanas, **o problema habitacional não se restringe às fronteiras municipais**. Os resultados dos programas locais são pressionados pelas demandas de municípios vizinhos. Dessa forma, é importante viabilizar estratégias de discussão e participação que agreguem representantes de municípios limítrofes, para que estes tenham propostas e instrumentos comuns de atuação na área habitacional e urbana.

#### **Experiência: Salvador elabora sua Política de Habitação articulada com o Plano Diretor<sup>2</sup>**

A elaboração da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PHIS) de Salvador (BA) se deu em duas etapas. Num primeiro momento, em 2001, foram elaboradas as diretrizes da política, documento este submetido à discussão com a comunidade técnica diretamente envolvida.

A segunda etapa vem se desenvolvendo a partir de 2005 e engloba a complementação da PHIS e a regulamentação do fundo e do conselho municipal de habitação, além da sua adequação à Lei Federal nº 11.124/2005 e ao processo de elaboração do Plano Diretor Urbano de Salvador. Nesta etapa foi previsto um amplo debate com a participação de entidades representativas do movimento social e dos diversos setores da sociedade, em estreita articulação com o setor da Prefeitura responsável pela revisão do Plano Diretor.

#### **Experiência: A elaboração do PLHIS do município de Hortolândia-SP<sup>3</sup>**

A cidade de Hortolândia tem o maior volume migratório da Região Metropolitana de Campinas, recebendo mais de 10 mil pessoas a cada ano. No município há um déficit estimado de 17 mil unidades, 2.800 famílias em área de risco e 48 áreas a serem regularizadas.

Em 2005 foi criado um Departamento de Habitação, atenta à possibilidade de desenvolvimento de projetos integrados com todas as ações da Prefeitura. O Departamento de Habitação, que deverá se transformar em Secretaria, está estruturado em quatro divisões: Produção Habitacional, Regularização Urbanística e Fundiária, Desenvolvimento Comunitário e Operacional.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Hortolândia foi estruturado a partir da criação

<sup>2</sup> A partir de experiência da ação de Desenvolvimento Institucional do Programa Habitar Brasil BID - HBB/DI.

<sup>3</sup> Relato elaborado pelo Departamento de Habitação da Prefeitura de Hortolândia – SP.



do Fórum de Habitação, resultado da realização da I Conferência Municipal de Habitação, em novembro de 2005. Além da estruturação do Plano, foram constituídos o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho de Habitação.

O Plano foi revisado na II Conferência de Habitação, realizada em 27 de maio de 2007. O tema da II Conferência foi: Construindo com Participação Popular, envolvendo mais de 2.500 famílias e 200 delegados de mais de 30 bairros da cidade.

Na elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social, destaca-se como ponto positivo o processo de participação da população em todo o processo de construção do documento, assim como nas votações de projetos na Câmara de Vereadores Municipal e, principalmente, no dia-a-dia do Conselho Municipal de Habitação. Como ponto a ser aprimorado, destaca-se a necessidade de qualificação da participação dos setores organizados do município, superando a cultura estritamente reivindicativa. Além disso, devem ser superados os entraves burocráticos existentes em diversos setores da Prefeitura.

### 3. PARTICIPAÇÃO POPULAR

A democracia e a participação social não são apenas procedimentos para resolução de conflitos ou tomada de decisões. Também constituem um valor, um meio para o aperfeiçoamento da convivência humana, para a garantia do direito à cidade e à moradia digna.

**A participação começa em casa.** O início da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social começa na mobilização da própria Prefeitura ou Governo do Estado. A Secretaria ou o Órgão responsável pela elaboração do PLHIS deve se preparar para conduzir todas as etapas do Plano. Depois, deve mobilizar todas as outras áreas da Prefeitura.

Isso é importante para:

1. Obter informações e tomar decisões (na área financeira, na mudança da legislação ou na capacitação de técnicos, por exemplo);
2. Dar legitimidade ao Plano; e
3. Permitir a efetiva implantação de suas propostas. capacitação de técnicos, por exemplo);

Nessa etapa, a equipe de trabalho deverá definir:

- a) A estrutura de coordenação e organização dos trabalhos para elaboração do PLHIS;

- b) As atribuições e responsabilidades da equipe de trabalho municipal;
- c) As atribuições e responsabilidades dos consultores, em caso de contratação de consultoria, da etapa de elaboração do PLHIS;
- d) Os procedimentos para a execução das etapas e produtos do PLHIS;
- e) A estratégia de comunicação, mobilização e participação da população, com a identificação dos diferentes atores;
- f) As formas de dar publicidade ao início e ao término dos trabalhos com a apresentação da Equipe e dos mecanismos de participação popular e de acesso às informações;
- g) O cronograma de eventos de discussão com a sociedade, com mapeamento das atividades;
- h) Os prazos e custos estimados a elaboração do PLHIS; e
- i) A forma de articulação com outros programas e ações.

Depois de mobilizar e capacitar a participação da equipe técnica da Prefeitura, o próximo passo é garantir a participação de toda a sociedade. **A participação não é apenas uma etapa da elaboração do PLHIS; deve estar presente em todos os momentos da elaboração e discussão de seu conteúdo.**

Para a elaboração dos **Planos Diretores Participativos** foram mobilizados os atores locais para a participação nesse processo. Como o PLHIS deve estar integrado à implementação do Plano Diretor Participativo, essa organização também deve ser aproveitada.

Ela já conhece o tema em discussão e tem maior legitimidade para opinar. Para saber mais sobre a integração entre os Planos Diretores Participativos e o PLHIS, veja o **Anexo A**.

Todos os **conselhos de políticas públicas** devem estar envolvidos na discussão, com destaque para o Conselho das Cidades e o Conselho de Habitação (se o Conselho Gestor do Fundo de Habitação já existir, é imprescindível a sua participação). Outros conselhos também devem debater sobre as orientações do PLHIS, como o Conselho de Meio Ambiente, por exemplo, que pode estar envolvido no debate sobre a regularização fundiária em áreas de proteção permanente – APP, entre outras.

O PLHIS deve tratar do setor habitacional como um todo e, por isso, os **representantes do mercado imobiliário e da construção civil** local devem ser chamados a participar. **A Universidade e os setores de pesquisa** também devem contribuir com o processo, principalmente por deterem informações sistematizadas sobre a cidade.

**Participar não é só dizer sim ou não ao PLHIS.** A participação envolve, além da mobilização



da sociedade, a sua **capacitação** em todos os momentos do processo. A discussão do PLHIS terá melhores resultados se houver um nivelamento dos saberes de todos os participantes. A Prefeitura deve partilhar todas as informações sobre o processo de elaboração e do conteúdo em discussão.

Os técnicos e gestores da Prefeitura devem ter em mente que não detêm todo o conhecimento sobre a realidade local; devem estar receptivos a outros tipos de saberes e às sugestões e visões diferentes sobre a cidade e a moradia. Também devem utilizar uma linguagem menos especializada e garantir tempo suficiente para a discussão com os representantes dos movimentos populares e demais agentes sociais.

**Como a sociedade pode participar.** O melhor jeito para promover a participação da sociedade depende de cada contexto: o grau de organização das pessoas, a realidade habitacional, a relação histórica entre o poder público e os movimentos sociais organizados, etc. Assim, a Prefeitura pode utilizar desde Audiências Públicas, reuniões em bairros até dinâmicas de grupos para promover a participação popular.

Os eventos de participação e capacitação devem ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população, garantindo a presença de todos os cidadãos e cidadãs.

O apoio e incentivo à capacitação e assessoria aos grupos populares, em especial, também é fundamental para criar um campo comum de entendimento com os setores técnicos, ampliando a capacidade de intervenção destes agentes.

A **publicidade** de todos os eventos deve ser garantida a todos os setores e em todos os locais da cidade. É obrigação do Poder Público permitir e promover o acesso de todos aos documentos em discussão, além de divulgar os eventos com antecedência (15 dias, pelo menos) por meio dos diversos meios de comunicação, como rádio, jornal ou televisão.

**Conferência de Habitação.** Diversas Prefeituras têm realizado Conferências Municipais de Habitação que discutem a política local para o setor. Esse espaço pode ser aproveitado para o debate no processo de elaboração do PLHIS para garantir maior legitimidade do processo perante os diversos setores da sociedade.

## 4. LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES

O Plano deve prever a construção de um **diagnóstico** que:

- a) quantifique e qualifique a oferta e as necessidades habitacionais; e
- b) permita identificar os limites e potencialidades do quadro político-institucional e financeiro existente na governo local.

Para a proposição de medidas que visem o atendimento às necessidades habitacionais é necessário:

- a) **inserção regional e características do município:** são informações sobre a área, população urbana e rural, inserção micro e macro regional, relação com os municípios ou estados vizinhos - especialmente sobre a questão fundiária -, principais atividades econômicas e outras informações;
- b) **atores sociais e suas capacidades:** levantamento de informações sobre as formas de organização dos diversos grupos sociais que atuam no setor habitacional e sua capacidade de atuação. Esses dados servirão tanto para a promoção da participação popular quanto para o processo de implementação das propostas do PLHIS, visto que esses atores serão afetados ou terão protagonismo nessas propostas;
- c) **caracterizar o contingente populacional que demanda investimentos habitacionais:** isso permitirá a identificação dos programas adequados a serem ofertados (tais como terra urbanizada adequada, novas construções, melhorias habitacionais, urbanização, entre outras formas de acesso à moradia digna);
- d) **caracterizar a oferta de moradias existentes e as condições de acesso** às modalidades de intervenção e financiamento habitacional para enfrentamento dos gargalos;
- e) **identificar os marcos regulatórios e institucionais existentes:** estrutura e práticas administrativas e de planejamento, capacidade de aplicação de recursos próprios para melhorias das condições habitacionais, identificação de recursos humanos tecnicamente qualificados e equipamentos para realização de serviços habitacionais de infra-estrutura urbana;
- f) **identificar as fontes de recursos existentes e as potencias para financiamento** do setor e os agentes envolvidos e a responsabilidade de cada um; e
- g) **programas e ações:** identificar os programas habitacionais financiados ou executados diretamente pelas administrações locais, pelos demais entes federativos ou por agências bilaterais; os benefícios já realizados e a previsão de atendimentos.
- h) **Identificar a quantidade e a localização das terras passíveis de serem destinadas para Habitação de Interesse Social;**
- i) **caracterizar o quadro da irregularidade urbanística e fundiária:** quantificar, qualificar e localizar os assentamentos precários e informais. O estudo *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole/ CEBRAP, apresenta análises e caracteriza o problema no contexto intra-urbano.

O Plano Diretor Participativo provavelmente deve conter muita dessas informações. O Plano de Habitação de Interesse Social pode utilizá-las e melhorar a qualidade dessas informações.

É importante salientar que, além da obtenção de informações, seja estruturado um **Sistema de**



**Informação Habitacional.** Ele será o instrumento de monitoramento do PLHIS. Só assim haverá o registro permanente das informações habitacionais necessárias ao planejamento, implementação e acompanhamento do Plano, fornecendo subsídios para seu contínuo monitoramento, revisão e controle social pela população.

## 4.1. FONTES DISPONÍVEIS PARA IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS

A existência de informações confiáveis e abrangentes é indispensável para qualquer ação de planejamento. No entanto, as informações disponíveis para subsidiar as políticas de habitação no Brasil, possivelmente por um vazio institucional do setor em nível federal por quase duas décadas, são insuficientes, parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis.

Para a identificação, quantificação e qualificação das necessidades habitacionais, a fonte de informação mais completa para trabalhos que abrangem todas as unidades da federação, é o **Censo Demográfico** produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>4</sup>.

Os dados do Censo abrangem o município como um todo e, também, os setores censitários (conjunto de bairros). Porém, a utilização dos dados do Censo Demográfico tem alguns limites:

- a) necessidade de técnico especializado para trabalhar com os microdados da pesquisa;
- b) realização decenal da pesquisa, sendo a última feita no ano de 2000.

Para facilitar o acesso às informações habitacionais no Censo Demográfico, o Ministério das Cidades contratou o estudo **Déficit Habitacional no Brasil**<sup>5</sup> junto à Fundação João Pinheiro. Este estudo apresenta dados desagregados para municípios e unidades da federação e visa retratar a realidade do setor habitacional no país

O **Déficit Habitacional no Brasil** distingue dois tipos de problemas habitacionais: o **déficit habitacional** e a **inadequação de moradias**.

O **déficit habitacional básico** (para municípios) quantifica a necessidade de construção de novas moradias, tanto para reposição quanto aumento do estoque. É composto por:

- a) **domicílios rústicos:** não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças e devem, portanto, ser repostos;
- b) **domicílios improvisados:** engloba todos os locais destinados a fins não-residenciais que

<sup>4</sup> Informações disponíveis em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

<sup>5</sup> Fundação João Pinheiro (2004) **Déficit Habitacional do Brasil: Municípios Selecionados e Microregiões Geográficas**. Centro de Estatísticas e Informação. Belo Horizonte. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

servam de moradia;

c) **coabitação familiar**: soma de famílias conviventes secundárias que vivem junto a outra família em um mesmo domicílio, além daquelas que vivem em cômodos cedidos ou alugados;

A **inadequação de moradias** reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. É composto pelos seguintes domicílios (nos dados municipais):

a) **carentes de infra-estrutura**: todos os que não dispunham de um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo;

b) **adensamento excessivo**: número médio de moradores superior a 3 por dormitório;

c) **inadequação fundiária**: pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui total ou parcialmente o terreno ou a fração ideal deste.

Os dados do déficit habitacional podem servir de base para a Prefeitura propor linhas e programas no Plano. Cada componente do déficit habitacional ou da inadequação de moradia demanda um tipo específico de intervenção. Por exemplo, os domicílios rústicos podem demandar programas de reforma do imóvel, enquanto os domicílios em inadequação fundiária demandam programas de regularização fundiária.

**Assentamentos precários (favelas)**. Os critérios utilizados pelos Censos Demográficos para a caracterização da inadequação habitacional, referente especialmente aos assentamentos informais (classificados pelo IBGE como assentamentos subnormais), apresentam limitações que fazem, frequentemente, o número de unidades nesses assentamentos seja subestimado.

O estudo **Assentamentos Precários no Brasil Urbano** realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cem/Cebrap)<sup>6</sup> para a Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades estimou a presença, a localização e as características de moradores de assentamentos precários de 561 municípios. O universo inclui todos os municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas e os demais municípios que tinham em 2000 mais de 150.000 habitantes, englobando cerca de 97% de todos os setores classificados pelo IBGE como subnormais no último Censo. O estudo encontrou uma população de cerca de 6 milhões de habitantes nessas condições, totalizando 14% dos municípios estudados.

Além disso, o estudo incluiu a elaboração de 371 cartografias municipais de setores censitários (para um subconjunto escolhido de municípios), de modo a delimitar estimativamente os Assentamentos Precários e descrever padrões e dinâmicas espaciais inter e intramunicipais. O estudo e as bases cartográficas intramunicipais serão disponibilizadas pelo Ministério das Cidades, podendo ser utilizadas como importantes ferramentas para o planejamento e implementação de políticas locais.

<sup>6</sup> Informações disponíveis em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca)



O **Projeto Projeção da Demanda Demográfica Habitacional, o Déficit Habitacional e Assentamentos Precários** foi desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR/ UFGM (2007) para a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades. O propósito do estudo é apresentar as projeções do total de domicílios para o Brasil e para as Unidades da Federação de 2003 a 2023, por sexo e idade, sendo que para os Municípios a projeção foi elaborada até o ano de 2010. Os estudos da demanda demográfica subsidiam a elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico do Ministério das Cidades<sup>7</sup>.

O estudo **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cem/Cebrap)<sup>8</sup> para a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, apresenta um detalhado estudo sobre as capacidades institucionais de todos os municípios brasileiros para enfrentar suas carências habitacionais. Desenvolve uma metodologia inovadora sobre a mensuração e a caracterização dessas capacidades, bem como localiza sua distribuição segundo diferentes atributos de localização e tamanho. Além disso, demonstra a importância dessas capacidades administrativas para a implementação de programas habitacionais<sup>9</sup>. O estudo é adotado no Plano Nacional de Habitação – PlanHab e pode ser utilizado como referência para o início do diagnóstico institucional do setor habitacional local.

O **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS**, desenvolvido e mantido pelo Ministério das Cidades, apresenta diversas informações sobre o setor de saneamento brasileiro que podem contribuir para elaborar um diagnóstico sobre a qualidade da habitação. O SNIS contém informações amostrais de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade sobre a prestação de serviços de água e de esgotos (de 1995 a 2003) e sobre os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (2002)<sup>10</sup>.

O **GeoSNIC**, software desenvolvido pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE apresenta em sua versão atual, um mapa digital com imagens de satélite e cerca de 790 indicadores para os 5.564 municípios brasileiros. Em suas bases possui indicadores socioeconômicos, demográficos e de desenvolvimento humano, além de estatísticas das finanças municipais, como arrecadação de impostos, gastos e obras do poder público. O software inclui ferramentas para a edição de imagens de satélites — o TerraviewCidades, e será fornecido para as prefeituras, que poderão mapear o território municipal e publicar, imagens, textos e mapas, através de um sistema de senhas que será moderado pelo Ministério das Cidades.

---

<sup>7</sup> Informações disponíveis em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/projecao-da-demanda-demografica-habitacional/projecao-da-demanda](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/biblioteca/projecao-da-demanda-demografica-habitacional/projecao-da-demanda)

<sup>8</sup> Informações disponíveis em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/)

<sup>9</sup> Informações disponíveis em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes/assentamentos-precarios-e-capacidades-administrativas-no-brasil-urbano/>

<sup>10</sup> Informações disponíveis em [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)

Caso as informações não sejam suficientes, os municípios devem procurar informações eventualmente disponíveis nos **órgãos de informações e estatísticas estaduais** que realizam levantamentos específicos para o setor habitacional.

É necessário que as administrações locais complementem as bases de dados com informações próprias. A elaboração de um cadastro urbano próprio de assentamentos precários (favelas e afins), a elaboração de cadastro de população beneficiária, e/ou aproveitamento de cadastros sócio-econômicos, como o **Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal** utilizado para o Programa Bolsa Família, são instrumentos que permitem uma melhor qualificação e ajuste nas informações censitárias. O cadastro de beneficiários deve conter informações sócio-econômicas, do domicílio e sobre os beneficiários dos programas habitacionais, especialmente a identificação do programa e a natureza do benefício recebido. Para mais informações sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais, veja o **Anexo D**.

A base de dados cadastrais do **Imposto Predial e Territorial Urbano-IPTU** e do **Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI)** é também uma ferramenta fundamental para a formação de um sistema de informação habitacional e de terras necessárias para uma gestão urbana mais eficaz e justa.

Os itens anteriores deixam claro que parte desse sistema de informação habitacional depende de cadastros baseados em **mapeamentos e percursos atualizados**. Se possível, esses cadastros devem estar em base digital e conectado aos diversos bancos de dados existentes na Prefeitura. É importante que se faça uso da tecnologia de **Sistema de Informações Geográficas (SIG)** que permite realizar a articulação entre dados quantitativos e qualitativos, especialmente referenciados, dispendo de ferramentas que permitam realizar consultas, simulações e mapeamentos temáticos.

#### **Experiência: Caracterização de núcleos habitacionais em Diadema<sup>11</sup>**

A Prefeitura de Diadema (SP) contratou, com recursos do Programa Habitar Brasil/BID o diagnóstico de 75 núcleos habitacionais localizados em "Áreas Especiais de Interesse Social", para formar um banco de dados com as informações coletadas e apontar a solução de regularização adequada para cada caso. O objetivo foi definir ações de regularização fundiária dentro da política habitacional de forma a complementar o processo de urbanização que precedeu este trabalho.

## **4.2. OFERTA HABITACIONAL**

Além de conhecer a **demand por habitação** (necessidades habitacionais), também é necessário conhecer as condições em que ocorre a **oferta habitacional**.

<sup>11</sup> A partir de experiência da ação de Desenvolvimento Institucional do Programa Habitar Brasil BID - HBB/DI.



A oferta habitacional envolve tanto a **produção de moradias** quanto as condições de **oferta e acesso à terra** e à **disponibilidade de infra-estrutura urbana**.

O acesso à terra urbanizada (com todos os serviços de infra-estrutura) é um dos principais problemas de nossas cidades. A oferta de infra-estrutura urbana tem um peso significativo já que o déficit desses serviços faz com que terrenos que não sejam servidos de infra-estrutura entrem no mercado com preços inferiores.

Assim, a população de baixa renda pode ter acesso a esses terrenos baratos, mas em condições de inadequação e precariedade: sem os serviços de água, esgoto, sujeita a doenças e sem qualidade de vida, longe do local de trabalho e de lazer.

Com relação à **produção de moradias**, é importante caracterizar:

- a) a **disponibilidade de solo urbanizado** para a população de baixa renda;
- b) as diferentes **modalidades de construção e/ou reforma**: do poder público (federal, estadual ou municipal), da iniciativa privada e da própria população.

Estimativas indicam que cerca de 70% da produção habitacional das nossas cidades é realizada por iniciativa da própria população (**auto-construção**). O crescimento das favelas e loteamentos irregulares demonstra claramente que a produção informal de moradias precárias em assentamentos ilegais tem sido a “solução” adotada pela própria população nas faixas de mais baixa renda.

No levantamento da oferta de habitações por parte do poder público, devem ser considerados não somente os programas habitacionais financiados diretamente pelas administrações locais, mas também aqueles **financiados e/ou realizados pelos demais entes federativos** (União ou Estado). As ações de produção financiadas pelas **agências bilaterais** (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc.) também devem ser consideradas neste levantamento.

Como o PLHIS deve abarcar o setor habitacional como um todo, também deve ser considerada a caracterização da **oferta promovida pelo mercado imobiliário**. O mercado está em processo de expansão, ampliando especialmente a oferta de habitação para as classes média e alta. Isso tem resultado na compra de terras nas áreas com melhor localização e pressionando o preço da terra.

Quantificar essa oferta é uma tarefa que não é uma rotina nem é de domínio da Administração Pública. Muitas informações se encontram somente com alguns agentes do mercado imobiliário. Portanto, a parceria com esse setor é importante na elaboração do diagnóstico local.

### 4.3. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS

O levantamento do perfil socioeconômico da população de baixa renda, foco do PLHIS, é essencial para posterior elaboração dos programas habitacionais. Dentre as informações relevantes a serem levantadas, destacam-se:

- a) **composição familiar**, incluindo idade, gênero, nível de instrução, renda;
- b) **composição do domicílio**, incluindo as famílias conviventes e agregados;
- c) **renda** familiar e renda domiciliar;
- d) **ocupação** principal e secundária dos membros maiores de idade; e
- e) grau de segurança das **relações de trabalho**.

Algumas fontes auxiliares de pesquisas podem ser utilizadas, tais como:

- a) o **Departamento de Informação e Informática do SUS – DATASUS**<sup>12</sup>, referentes à saúde;
- b) o **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP**<sup>13</sup>, informações educacionais;
- c) o **Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA**<sup>14</sup> e a **Caixa Econômica Federal**<sup>15</sup> (SIMBRASIL), informações econômicas;
- d) o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**, informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, e Censo Demográfico; e
- e) o **Ministério do Trabalho e Emprego**, informações da **Relação Anual de Informações Sociais**.

### 4.4. INSERÇÃO REGIONAL

O problema habitacional, em muitos contextos, **não se restringe ao território do município**.

Municípios conurbados, por exemplo, podem ter assentamentos urbanos informais (favelas, por exemplo) que se encontram em mais de um município. Outro exemplo é a elaboração e implementação da Política Habitacional em um município que pode atrair a demanda habitacional de município vizinho, que não conta com uma Política Habitacional.

<sup>12</sup> Informações disponíveis em [www.datasus.gov.br](http://www.datasus.gov.br)

<sup>13</sup> Informações disponíveis em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

<sup>14</sup> Informações disponíveis em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

<sup>15</sup> Informações disponíveis em [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)



Esses exemplos demonstram a importância da caracterização da inserção regional e urbana dos estados e municípios. Para realizar essa caracterização, é importante levantar os seguintes dados:

- a) área;
- b) população urbana e rural;
- c) inserção micro e macro regional;
- d) relação com os municípios ou estados vizinhos, especialmente no que tange à questão fundiária;
- e) principais atividades econômicas e outras informações.

Para se ter uma leitura regionalizada do déficit habitacional no Brasil o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>16</sup> realizou um agrupamento por tipos de municípios classificados a partir do número de habitantes, polarização regional, importância metropolitana, variáveis socioeconômicas, graus de desigualdade social, entre outros.

O PlanHab adotou uma **tipologia de municípios** com o objetivo de agrupa-los segundo dimensões como concentração populacional, riqueza, grau de desigualdade social e regionalização, relacionando-as diretamente com os meios necessários para reduzir o déficit habitacional básico no país. A tipologia parte do estudo elaborado pelo Observatório das Metrópoles<sup>17</sup>, para o Ministério das Cidades intitulado Tipologia das Cidades Brasileiras, em 2005. O estudo parte da abordagem regional que serviu de base para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que caracteriza as microrregiões em função de seu dinamismo e riqueza. Parte também de outros dois estudos sobre a rede de cidades brasileiras, desenvolvidos pelo IPEA/ UNICAMP/ IBGE e pelo CEDEPLAR. A tipologia de municípios está disponível nos produtos elaborados para o Plano Nacional de Habitação<sup>18</sup>

Nesse sentido os estudos referentes à rede urbana de cidades (ver **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana**/IPEA, IBGE, UNICAMP<sup>19</sup>), e os estudos de economia regional são também importantes ferramentas para caracterização geral e habitacional dos estados e municípios (ver **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro – MI/ FUNDEP/CEDEPLAR/UFMG**<sup>20</sup>).

---

<sup>16</sup> Produto 2 PlanHab – Cenários e estratégias do Plano Nacional de Habitação disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos)

<sup>17</sup> Composto pelo Instituto de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade de Pernambuco (PPGEO-UFPE).

<sup>18</sup> Mais informações disponíveis em [www.cidades.gov.br/planhab](http://www.cidades.gov.br/planhab)

<sup>19</sup> Estudo disponível em [www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/index.html)

<sup>20</sup> Estudo disponível em [www.ipea.gov.br/biblioteca](http://www.ipea.gov.br/biblioteca)

## 4.5. CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS DO SETOR HABITACIONAL

É importante que parte do levantamento da situação habitacional se refira às **condições legais, institucionais e administrativas** do município na área habitacional e de desenvolvimento urbano.

A partir desses dados é possível verificar a disponibilidade e a capacidade de aplicação de **recursos próprios** das administrações locais para implementar ações diretas na melhoria das condições habitacionais.

Por recursos próprios deve-se entender:

- a) aqueles de caráter financeiro;
- b) terras disponíveis para assentamento de populações de baixa renda;
- c) oferta de mão-de-obra e equipamentos para realização de serviços de infra-estrutura;
- d) recursos humanos tecnicamente qualificados na área de planejamento habitacional e urbana;
- e) assistência técnica para habitação de interesse social; e
- f) informações disponíveis ou facilmente organizáveis, referentes às necessidades habitacionais no município, cartografias e cadastros;

As **informações institucionais e administrativas** têm o objetivo de possibilitar a identificação de ações necessárias para que os governos locais tenham capacidade de planejamento, gestão e investimento no setor habitacional.

A publicação desenvolvida pelo CEM/CEBRAP para a Secretaria Nacional de Habitação, *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*<sup>21</sup> apresenta um detalhado estudo sobre as capacidades institucionais de todos os municípios brasileiros, oferecendo informações desagregadas e espacializadas.

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade podem e devem ser considerados como meio institucional e administrativo de atuação na política habitacional. Para saber mais sobre a aplicação desses instrumentos, vide o **Anexo A**.

Uma importante fonte de informações é a **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** –

<sup>21</sup> Estudo disponível em [www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/)



**MUNIC**, realizada pelo IBGE. Esta pesquisa levanta informações sobre a oferta dos serviços municipais, finanças públicas, aplicação dos recursos, programas sociais, infra-estrutura urbana, estrutura administrativa, instrumentos de planejamento adotados, tendo como unidade de coleta as prefeituras de todos os municípios brasileiros. Como é uma pesquisa em que a própria Prefeitura responde o questionário, é necessário realizar uma atualização dos dados.

Com relação às **normas** que orientam e controlam o crescimento urbano, os dados obtidos devem possibilitar:

- a) a identificação e a avaliação da capacidade da gestão urbana;
- b) a identificação das principais normas legais que regulam as edificações, bem como do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

Essas informações podem ser colhidas nos seguintes documentos: Plano Diretor, Lei de zoneamento, legislação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, códigos de parcelamento e de obras, entre outros.

#### **Experiência: Desenvolvimento institucional em São José dos Campos<sup>22</sup>**

O município de São José dos Campos (SP) adquiriu o mapeamento cartográfico e contratou serviços técnicos para o Sistema de Informações Georeferenciadas (SIG), criando um setor específico para esse fim. Esse serviço incluiu a elaboração e implantação do sistema, a aquisição de equipamentos e a interligação das secretarias do município em rede, trabalhando em conjunto na alimentação dos dados de cada setor. O município disponibiliza grande parte desse material na internet e colhe resultados da aplicação desse instrumental em ações, tais como o Plano Diretor, os Programas de Regularização Fundiária e de Prevenção de Áreas de Risco.

## **5. TEMAS DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

Para ajustar as expectativas dos diversos atores sociais é importante que, desde o início das discussões do PLHIS, esteja claro para todos qual será a **abrangência** e a **finalidade** do Plano.

Assim, devem ser explicitados e pactuados os **temas** que devem constar no Plano, como, por exemplo: a habitação de interesse social e sua articulação com a questão fundiária e a habitação de mercado; a área de abrangência (população rural e urbana); as linhas programáticas e o período de tempo previsto para a implementação completa do PLHIS (10, 20 anos ou mais); subsídios e fontes de financiamento; e o público-alvo que se pretende atingir preferencialmente.

<sup>22</sup> A partir de experiência da ação de Desenvolvimento Institucional do Programa Habitar Brasil BID - HBB/DI.

É preciso considerar que, dependendo do porte e da complexidade das questões urbanas, nem todos os temas são igualmente relevantes para as cidades. É importante trabalhar com **perspectiva estratégica**, não se preocupando em cobrir um conjunto muito amplo de aspectos e, sim, aqueles **estruturantes e cruciais**. Deve-se considerar os objetivos a serem definidos e os instrumentos mais adequados, além da capacidade de implementação existente.

Portanto, os gestores locais deverão considerar **temas prioritários**, tais como:

- O mercado fundiário;
- A produção habitacional e de loteamentos adequados;
- A urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e informais;
- A habitação rural;
- As áreas urbanas destinadas à habitação de interesse social;
- A ocupação habitacional em áreas de interesse ambiental;
- A dinâmica do mercado de crédito e imobiliário;
- A reabilitação urbana;
- O transporte e a mobilidade urbana;
- Os investimentos de médio/grande porte (hidrelétricas, plantas industriais, mineradoras, portos, etc.);
- A dinâmica econômica e a inserção metropolitano-regional;
- A política fiscal e a gestão urbana;
- As características sócio-demográficas das famílias residentes, entre outros.

## 5.1. DEFINIÇÃO DE ESTRATÉGIAS

De acordo com o diagnóstico realizado anteriormente, serão definidas, de forma participativa, as estratégias para a implementação do PLHIS, ou seja: os **programas** e as **ações** prioritárias a serem realizadas em um **período de tempo**, os **locais** da cidade que receberão investimentos, os **recursos** e **fontes de financiamento** que serão utilizados, os **arranjos institucionais** necessários, etc.

A identificação das ações prioritárias deverá ser feita considerando o porte e a complexidade das questões urbanas locais, focando em ações de caráter estruturante para a solução das questões de maior gravidade social. Também deve-se considerar a mitigação de impactos negativos causados por investimentos em infra-estrutura de grande e médio portes (hidrelétricas, plantas industriais,



mineração, agronegócio, etc) que tenham conseqüências sobre o setor habitacional, como os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Além disso, deverá ser considerado o tempo para a implementação das ações previstas no PLHIS (10, 20 anos ou mais) em conformidade com a capacidade de investimento no setor.

## **6. ESTRUTURA BÁSICA DO PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

A partir deste item são apresentados os principais tópicos que devem constar do Plano Local Habitacional de Interesse Social. Destaca-se que esta é uma **sugestão** de estrutura, que deve ser calibrada de acordo com a necessidade e importância/ relevância destes temas, e de acordo com o porte e complexidade do município e sua inserção urbana e regional.

1. Diagnóstico habitacional
2. Princípios e diretrizes orientadores
3. Objetivos, metas e indicadores
4. Linhas programáticas
5. Recursos e fontes de financiamento
6. Instrumentos de Gestão e Revisão de Planos e Programas

## **7. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ORIENTADORES**

Devem ser considerados como base:

- a) Constituição Federal;
- b) Estatuto das Cidades;
- c) Resoluções da Conferência Nacional e do Conselho das Cidades;
- d) Diretrizes da Política Nacional de Habitação;
- e) Resoluções do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- f) Constituição Estadual;
- g) Lei Orgânica Municipal;
- h) Plano Diretor;
- i) Resoluções das Conferências Municipais de Habitação;

- j) Lei Federal nº. 6766/1979 Parcelamento do solo urbano;
- k) Medida Provisória nº. 335/2006 Concessão de Uso Especial;
- l) Lei Federal nº. 4771/1966 Código Florestal;
- m) Resoluções CONAMA 302/2002, 303/2002 e 369/2006; e
- n) Lei Federal nº. 9.985/200 Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

Os seguintes **princípios** devem ser considerados no processo de elaboração do Plano:

**I - direito à moradia**, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.

**II - moradia digna** como direito e vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;

**III - compatibilidade e integração das políticas habitacionais** federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

**IV - função social da propriedade urbana**, buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;

**V - questão habitacional como uma política de Estado**, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo; e

**VI - gestão democrática** com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos.

**VII - planejamento do desenvolvimento da cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas**, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano.

As seguintes **diretrizes**, ressalvadas aquelas propostas pelo governo e sociedade local, são indicadas para incorporação no Plano Local de HIS:

I - prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

II - utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

III - utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de



projetos habitacionais de interesse social;

IV - sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

V - incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia, previstos no Estatuto das Cidades e outros;

VI - incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

VII - adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas;

VIII - observar mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso; e

IX - desenvolvimento institucional, para que a atuação local tenha cada vez mais institucionalidade, com a criação de órgão próprio ou com a internalização em algum órgão já estruturado e relacionado com a problemática da habitação e que possa contar com os meios administrativos, técnicos e financeiros necessários.

## 8. OBJETIVOS, METAS E INDICADORES

A efetiva implantação do PLHIS depende da definição dos **objetivos** e de **metas claras**.

Os **objetivos** são os resultados mais importantes que se pretende atingir com a implantação do Plano.

As **metas** são os resultados que contribuem para alcançar os objetivos.

Os **indicadores** são as estatísticas que fornecem informações sobre as tendências na evolução do plano. Permitem avaliar se os *objetivos* e *metas* serão alcançados no período estipulado.

Objetivos não quantificáveis (como, por exemplo, "reduzir o déficit habitacional") não contribuem para que se consiga obter resultados concretos. É importante que os **objetivos** sejam **precisos, territorializados** e definam explicitamente **quantidades e prazos**, ou seja, indicadores que permitam o acompanhamento da implantação do Plano, em função da obtenção dos resultados.

Os objetivos também devem ser ousados somente a ponto de caracterizar um **desafio atingível** e incentivar os diversos atores envolvidos. No entanto, não devem ser utópicos de forma que os envolvidos tornem-se descrentes com relação a possibilidade de sucesso do Plano.

As **metas** também devem ser estabelecidas de maneira realística e estimulante, bem como conter indicadores que permitam acompanhar se elas serão atingidas.

Os **indicadores** são previstos no PLHIS e aplicados após sua aprovação, quando as ações e os programas começam a funcionar. O objetivo é mensurar o desempenho e os resultados das propostas do Plano, principalmente dos **programas**, tanto em sua **implementação** como nos seus **resultados**. Além disso, os indicadores promovem a transparência na gestão pública.

Na formulação e avaliação de políticas e programas é comum usar os seguintes tipos de **indicadores**:

- a) **indicadores-insumo**: recursos necessários para atingir as metas;
- b) **indicadores de processo**: processo de alocação dos recursos;
- c) **indicadores de produto**: resultados imediatos;
- d) **indicadores de impacto**: melhorias efetivas ocorridas no bem-estar;
- e) **indicadores de eficiência**: no uso de meios e recursos
- f) **indicadores de eficácia**: no cumprimento de metas; e
- g) **indicadores de efetividade**: na melhoria do bem-estar social.

Apesar da aparente complexidade dos indicadores, eles devem ser de **fácil compreensão** por um público amplo e **refletir as aspirações da sociedade**. Isso confere legitimidade e transparência aos resultados.

Além disso, devem ser produzidos na periodicidade desejada e atender às necessidades dos diferentes usuários, aos atributos da boa técnica estatística e ser construídos dentro de um marco teórico de referência.

Os **objetivos** e **metas** a serem propostos pelo Plano podem ser de pelo menos três tipos:

**Normativo**: Referem-se a alterações nas leis e normas habitacionais e urbanas.

**Institucional**: Melhoria nos recursos, nos procedimentos e na gestão administrativa das instituições públicas envolvidas.

**Provisão, adequação, urbanização e assistência técnica**: Intervenção da administração pública na produção, na melhoria ou na urbanização e na regularização fundiária das habitações.



De forma a exemplificar a construção dos objetivos, metas e indicadores temos a matriz abaixo:

Objetivo	Metas	Indicadores
1. Reduzir o déficit habitacional em 25%, em 5 anos.	a) Incrementar o estoque de moradias em 10% por meio da redução de 20% do tempo de autorização da construção de habitações individuais de mercado no primeiro ano;	I. Tempo médio de aprovação dos projetos enviados à Prefeitura;
	b) Repor 35% do estoque de moradias em áreas de risco por meio do aumento de 30% dos recursos destinados a construção de habitações de interesse social, nos primeiros 2 anos do plano;	II. Número de famílias em área de risco;
	c) etc;	III. Variação no valor de investimento em construção de habitações de interesse social;
2. Objetivo 2	Meta d)	Indicador IV
	Meta e)	Indicador V

## 9. LINHAS PROGRAMÁTICAS E PROGRAMAS

As linhas programáticas agregam programas da mesma natureza.

De forma a manter a coerência com a organização proposta para os objetivos e metas, sugere-se que sejam definidas as seguintes linhas programáticas: **normativa, institucional e provisão, adequação e urbanização**:

Recursos federais para a linha programática de provisão, adequação e urbanização são contemplados na Lei 11.124/05, nos seguintes termos:

“Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos

urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.”

Para as linhas programáticas normativa e institucional o Conselho Gestor do FNHIS já aprovou resoluções que destinaram recursos para ações de apoio à elaboração do PLHIS, de assistência técnica, de regulamentação das zonas especiais de interesse social e de capacitação de agentes públicos e sociais.

O **programa** articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) integradas, necessárias e suficientes para enfrentar um problema identificado, de modo a solucioná-lo ou evitar as suas causas.

Os programas resultam da identificação das necessidades habitacionais e dos objetivos e metas definidos anteriormente. Sugere-se, para facilidade de gerência do Plano, que os programas estejam vinculados aos objetivos ou às metas definidas no item anterior.

Os programas devem conter os seguintes elementos para bem caracterizá-los:

- a) **Nome do Programa:** serve para comunicar ao público, em uma palavra ou frase-síntese, o objetivo básico do programa, como por exemplo: “Programa de Incentivo a Melhoria da Qualidade da Habitação”, “Papel Passado”, etc;
- b) **Órgão coordenador:** dependendo do tamanho da máquina administrativa da localidade, podem existir diversos setores responsáveis pela implementação de partes do Plano. Dessa forma, a unidade administrativa é composta pelo órgão ou pelo conjunto de órgãos responsáveis pela gestão e gerenciamento dos programas;
- c) **Objetivo ou meta relacionada:** tendo em vista que cada programa deve estar relacionado a um objetivo e/ou meta previamente definidos, é importante que os mesmos sejam explicitados no programa;
- d) **Público-alvo:** especifica os grupos de pessoas, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelo programa, como, por exemplo, “famílias com rendimentos máximos de 3 salários mínimos”, “empresas de construção civil que atuam no mercado de construção de habitações de interesse social”, etc;



- e) **Horizonte temporal:** estabelece o tempo de vigência do programa, podendo ser contínuo ou temporário. Tendo em vista que o programa estará relacionado com os objetivos ou as metas definidas *a priori*, e considerando que estes devem prever períodos para concretização, os horizontes de tempo dos programas devem estar coerentes com os prazos dos respectivos objetivos ou metas aos quais se relacionam.
- f) **Estratégia de implementação:** descreve como serão conduzidos os programas. Deve considerar os seguintes aspectos: critérios de elegibilidade para acesso aos programas; responsabilidades no gerenciamento e na execução, caso seja implementado com a participação de mais de uma unidade administrativa; entre outros;
- g) **Orçamento global e anual:** quanto deverá ser despendido em termos financeiros para a implementação do programa. Deve ser feita uma previsão anual e para todo o período de vigência do programa;
- h) **Indicador:** instrumento que propicia a medição do quanto se está conseguindo em termos de resultado. Este indicador deve ser o mesmo explicitado nos objetivos e nas metas, devendo ainda ser sensível à evolução dos resultados e possível de ser levantado no tempo adequado. No momento da sua escolha, devem ser definidos o nome, a unidade de medida, o índice de referência (que reflete o valor atual do indicador para posterior comparação), índice esperado a cada ano e no final do programa, forma e periodicidade de obtenção.

### Produção de moradias em autogestão<sup>23</sup>

A Lei de Uso do Solo, no município de Diadema, aprovou em torno de 650.000 m<sup>2</sup> de áreas com uso exclusivo para habitação de interesse social. Os principais interessados nestas áreas são os movimentos de moradia, que tiveram boa parte da responsabilidade pela aprovação das AEIS no Plano Diretor e a sua delimitação na Lei de Uso do Solo.

Na esteira desta movimentação, surgiu o movimento Demanda de Aluguel, que organiza famílias para acesso à terra e moradia. Como decorrência, foram organizadas mais de 15 cooperativas, abrangendo em torno de 1.500 famílias organizadas com a intenção de adquirir estas terras e construir suas casas.

O movimento passou a negociar a compra das áreas diretamente com os proprietários, contando com o apoio da Prefeitura. Foram assinados convênios de autogestão entre a Prefeitura e os movimentos para desenvolver os “empreendimentos populares”. A compra das áreas é feita em conjunto com a Prefeitura, que além de apoiar na negociação do preço e das condições com o proprietário da área, adianta parte ou todo o valor (com carência de 2 anos), que será financiado aos movimentos.

<sup>23</sup> Experiência retirada do livro Política Municipal de Habitação - Formulação e Implementação. Programa Habitar Brasil BID.

O quadro a seguir mostra um exemplo de matriz das linhas programáticas e seus respectivos programas:

Linhas Programáticas		
Institucional	Provisão, Adequação e Urbanização	Normativa
<b>Nome do Programa:</b> Capacitação de servidores da Secretaria Municipal de Habitação.	<b>Nome do Programa:</b> Urbanização e Integração de Favelas.	<b>Nome do Programa:</b> Normatização de Habitação de Interesse Social.
<b>Órgão Coordenador:</b> Secretaria de Recursos Humanos.	<b>Órgão Coordenador:</b> Secretaria de Habitação.	<b>Órgão Coordenador:</b> Secretaria de Habitação.
<b>Objetivo ou meta relacionada:</b> 2.a) aumento da capacidade de atendimento ao público.	<b>Objetivo ou meta relacionada:</b> 1.a) urbanizar 50% das favelas em 10 anos.	<b>Objetivo ou meta relacionada:</b> 1.b) promover a definição legal da habitação de interesse social.
<b>Público-alvo:</b> servidores públicos da Secretaria de Habitação.	<b>Público-alvo:</b> moradores das favelas prioritárias para urbanização.	<b>Público-alvo:</b> beneficiários dos programas de habitação de interesse social.
<b>Horizonte temporal:</b> 2 anos.	<b>Horizonte temporal:</b> 10 anos.	<b>Horizonte temporal:</b> 3 anos.
<b>Estratégia de implementação:</b> realização de parcerias com instituições de pesquisa e capacitação nos assuntos que melhorem o atendimento ao público.	<b>Estratégia de implementação:</b> captação de recursos junto ao Governo do Estado e Federal para realização de obras.	<b>Estratégia de implementação:</b> realização de trabalho junto à Câmara de Vereadores para aprovação de legislação.
<b>Orçamento global:</b> R\$ 10 milhões	<b>Orçamento global:</b> R\$ 50 milhões em 5 anos	<b>Orçamento global:</b> R\$ 20 mil
<b>Orçamento anual:</b> 2008: R\$ 10 milhões; 2009: R\$ 10 milhões.	<b>Orçamento anual:</b> 2008-2010: R\$ 30 milhões; 2011-2010: R\$ 20 milhões.	<b>Orçamento anual:</b> 2008: R\$ 10 mil; 2009: R\$ 5 milhões; 2010: R\$ 5 mil.

## 10. RECURSOS E FONTES DE FINANCIAMENTO

A disponibilidade de recursos financeiros para a implementação do PLHIS é fundamental para a concretização dos objetivos e metas propostos.

Para que se possa obter recursos suficientes para implementar o Plano, são necessários:

- a) capacidade para tomada de financiamento;
- b) ampliação das possibilidades de captação de recursos financeiros; e
- c) forma de gestão destes recursos.



De forma geral, as principais fontes de financiamento destinadas especificamente para as ações do setor habitacional são:

- **governos municipais**, por meio de recursos próprios;
- **governos estaduais**, que por meios dos seus órgãos (como, por exemplo as Companhias de Habitação – COHABs) desenvolvem programas específicos voltados para a produção de moradias ou urbanização;
- **governo federal**, por intermédio dos recursos não onerosos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU, através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No entanto, a principal fonte de recursos onerosos para aplicação no setor habitacional é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e
- **organismos internacionais**, principalmente os bancos multilaterais, tais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A União Européia também disponibiliza recursos para investimento em habitação e infraestrutura urbana.

A principal alternativa para mobilização de recursos locais é a **ampliação da capacidade de arrecadação**. Isso pode ser feito mediante a **modernização do sistema fiscal** da municipalidade. Uma iniciativa fundamental é a **atualização do cadastro imobiliário** e da **planta de valores**, com impacto sobre a arrecadação do IPTU.

Outra possibilidade é a utilização dos **instrumentos urbanísticos** previstos no Plano Diretor Participativo. Alguns instrumentos que instituem a função social da propriedade, previstos pela Constituição Federal e regulamentadas pelo Estatuto da Cidade, devem também ser fonte municipal importante de recursos. Para mais informações, veja o **Anexo A**.

**No entanto**, a adoção desses instrumentos pressupõe uma maior capacidade administrativa e técnica, com a identificação das áreas não utilizadas ou subutilizadas e com a instituição de mecanismos de gestão ágeis que permitam oferecer alternativas de empreendimentos populares para os proprietários atingidos pelas medidas.

Os programas do Governo Federal são gerenciados principalmente pelo Ministério das Cidades. Os programas do MCidades estão voltados prioritariamente para o atendimento de famílias com renda mensal até 5 (cinco) salários mínimos. Estes programas também exigem contrapartida por parte da administração local.

Existem duas possibilidades de acesso aos recursos do OGU por meio do MCidades: emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual – LOA; processo de seleção pública de propostas realizado pelo MCidades. Informações gerais sobre os procedimentos a realizar para pleitear os recursos disponibilizados pelo MCidades podem ser encontradas em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS é outra importante fonte de recursos disponibilizada pelo Governo Federal para a aplicação em habitações e infraestrutura urbana. Os recursos do FGTS são utilizados para financiamentos onerosos, a juros que assegurem equilíbrio ao patrimônio do Fundo, buscando, todavia, os níveis de juros mais baixos possíveis, de modo a atender segmentos de expressivo interesse social.

As alterações promovidas pela Resolução 460, proposta pelo Ministério das Cidades e aprovada pelo **Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CCFGTS**, em dezembro de 2004, determinaram mudanças e novas regras que nortearão a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS para o período 2005/2008, especialmente para habitação de interesse social. Certamente a mais relevante alteração promovida nas regras do FGTS diz respeito à introdução de novo modelo de **concessão de subsídios (descontos)** dirigidos a financiamentos a pessoas físicas de baixa renda.

A Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS foi alterada, em 2007, pela Resolução 518, definindo:

- maior valor de recursos para Regiões Metropolitanas, capitais estaduais e municípios com população urbana igual ou superior a 100 mil habitantes (30% do orçamento, no mínimo);
- maior valor para produção/aquisição de imóveis novos;
- valor do desconto inversamente proporcional à renda do proponente; e
- 80% do orçamento, no mínimo, para áreas urbanas.

O Fundo de Desenvolvimento Social – FDS disponibiliza recursos através do programa Crédito Solidário, que podem ser acessados pela população de baixa renda organizada por cooperativas ou por associações com fins habitacionais. Estes recursos visam a produção de novas habitações, a conclusão e reforma de moradias existentes, mediante concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física.

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS também são em parte destinados ao setor habitacional.

Alguns **estados** e **municípios** também dispõem de programas próprios de investimento ou de financiamento habitacional e de urbanização. Não cabe aqui uma listagem dessas disposições, que variam para cada região. É importante que as administrações locais busquem conhecer as intervenções que já são desenvolvidas pelos governos estaduais e as linhas de financiamento eventualmente existentes.

Tanto o **Banco Mundial** quanto o **Banco Interamericano de Desenvolvimento** apoiam projetos em determinadas áreas estratégicas, principalmente no combate à pobreza e no desenvolvimento



urbano. Alguns entes da federação têm conseguido apoio desses organismos para programas de urbanização de assentamentos e regularização fundiária e urbanística. Todavia, é necessário que a administração local conte com capacidade técnica apropriada, tanto para a formulação do projeto quanto para a gestão do empreendimento, já que, usualmente, os critérios de planejamento, controle e monitoramento da utilização dos recursos são bastante rígidos. Esses financiamentos sempre exigem uma contrapartida do município, o que pressupõe a capacidade prévia para tomada de empréstimo, de investimento próprio e equipe técnica local mínima capacitada.

## 11. INSTRUMENTOS DE GESTÃO E REVISÃO DE PLANOS E PROGRAMAS

Para produzir resultados concretos, o PLHIS precisa ser **monitorado continuamente** desde o primeiro momento de sua implementação.

Neste sentido, o governo local, pactuando com a sociedade civil, deverá adotar **estratégias e procedimentos** que permitam verificar se houve **avanço na implantação do Plano** e, por consequência, na resolução dos problemas habitacionais identificados.

Em primeiro lugar, deve-se identificar quais **órgãos da administração local desenvolvem atividades ligadas ao setor habitacional**. Do ponto de vista normativo, no caso dos municípios médios e grandes, usualmente a responsabilidade se divide entre os órgãos de planejamento, urbanismo, obras e habitacionais, com departamentos ou divisões específicas. A responsabilidade pela administração do cadastro imobiliário, pela cobrança do IPTU e pelo recolhimento do ITBI é do órgão fazendário.

Outro importante ponto que deve ser observado é o monitoramento da **captação de recursos e da gestão financeira dos programas**. A tarefa de captação de recursos - nacionais ou internacionais -, assim como a gestão financeira dos projetos, é normalmente assumida pelos órgãos fazendários ou de planejamento do estado ou município, conforme o caso, os quais são responsáveis pelo planejamento, gestão e controle das finanças públicas.

Dessa forma, é fundamental que os órgãos fazendários e os gestores dos programas habitacionais trabalhem em estreita colaboração, fazendo fluir com tempestividade as informações entre ambos. Esta forma de trabalhar irá minimizar duplicidade de controles, multiplicação de documentos expedidos e contatos com as agências financeiras, reduzindo o custo de gerência dos programas.

Também devem ser criados procedimentos padronizados de coleta da informação e de tratamento dos resultados providos pelos indicadores, de preferência mediante informatização. Para que o

monitoramento e a avaliação tenham sentido, os resultados devem ser analisados, interpretados e discutidos, com a participação da sociedade civil, tomando-se então as providências cabíveis para melhorar os resultados alcançados.

O horizonte de implantação do Plano e o tempo de maturação dos programas de habitação neles previstos obviamente extrapolam aquele dos ciclos político-eleitorais. Portanto, além de suas ações estarem integradas aos instrumentos do ciclo de gestão orçamentário-financeiro (PPA/LDO/LOA), a continuidade efetiva do Plano, nos quatro anos correspondentes a uma legislatura ou administração executiva, se apresenta como condição essencial para que seus objetivos sejam alcançados e consolidados.

Vale destacar que o Plano Nacional de Habitação constitui-se como parte de um processo de planejamento de longo prazo do Governo Federal, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA). O horizonte de planejamento do PlanHab é o ano de 2023, com suas revisões correspondentes aos anos de elaboração dos PPA's: 2011, 2015 e 2019.

A julgar pela experiência acumulada, a efetividade do Plano se constitui mediante a construção de um **consenso social** entre os diversos agentes produtores e usuários da cidade – setores público e privado, movimentos sociais, lideranças comunitárias etc. Neste sentido, é fundamental que a implantação do PLHIS seja acompanhada pelo Conselho Gestor do Fundo de Habitação, pelo Conselho de Habitação e, também, pelo Conselho das Cidades.





Direito à Moradia



## **Anexo A**

# **O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

A Lei Federal 11.124/05 define que a aplicação dos recursos habitacionais nas **áreas urbanas** deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no **Plano Diretor Participativo - PDP**. O **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS**, portanto, deve estar em consonância com as diretrizes e as prioridades pactuadas no Plano Diretor.

O Plano Diretor é a lei que direciona o crescimento do município e determina os princípios de seu ordenamento territorial. É no Plano Diretor Participativo que se dá a definição das áreas e dos critérios para a utilização dos instrumentos consolidados pelo Estatuto da Cidade.

Na elaboração do PLHIS é necessário identificar quais os princípios e diretrizes da política de desenvolvimento urbano devem ser considerados no planejamento da política habitacional local.

Portanto, como incorporar os princípios e as diretrizes dos Planos Diretores Participativos - PDP na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS?

Para responder a essa questão, deve-se analisar se o Plano Diretor Participativo define:

### **1) Os parâmetros de uso e ocupação do solo para a área urbana e rural do município:**

Esses parâmetros são importantes para a identificação de quais são as áreas destinadas à provisão de habitação de interesse social, urbanização, produção de lotes urbanizados e, até mesmo, para a habitação de mercado.

Se o PDP não define esses parâmetros, é necessário verificar se a definição é realizada por outra legislação local.

### **2) O perímetro urbano do município:**

O Estatuto da Cidade define que o PDP é o instrumento básico que determina a política de expansão urbana. As novas áreas para provisão habitacional devem respeitar o perímetro urbano delimitado no PDP.

Se o perímetro não estiver delimitado é necessário rever a legislação e delimitar quais são as áreas urbanas e rurais do município para que se evite um crescimento horizontal da cidade. Esse

crescimento pode gerar impactos negativos nas atividades urbanas e no meio ambiente, além de onerar o poder público na implantação de novas infra-estruturas e equipamentos.

### **3) As Zonas especiais de interesse social - ZEIS:**

As ZEIS são instrumentos de política habitacional e fazem parte da estratégia de equacionamento do problema habitacional para a população de baixa renda do município.

As ZEIS, quando gravadas no Plano Diretor Participativo (delimitadas no território), possibilitam o estabelecimento de parâmetros específicos de ocupação do solo de acordo com a realidade local dos assentamentos informais. Com isso favorecem a regularização fundiária das áreas onde serão destinados os programas de urbanização de favelas e a adequação das condições de moradia.

As ZEIS também permitem a adequada destinação de imóveis não edificadas ou subutilizadas, que se encontram em áreas públicas ou privadas servidas com infra-estrutura, podendo reservar áreas ainda não ocupadas para habitação de interesse social.

Na elaboração do PLHIS deverão ser planejadas ações e metas para que, progressivamente, as áreas delimitadas como ZEIS possam ser priorizadas pelos programas de normatização e adequação da legislação, urbanização, regularização fundiária, provisão e adequação de habitação de interesse social.

### **4) As áreas onde será aplicado o instrumento parcelamento, edificação ou utilização compulsórios:**

O instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsório possibilita que a prefeitura exija que o proprietário parcele, construa ou utilize o seu imóvel vago ou subutilizado, garantindo o cumprimento da função social da propriedade. Na elaboração do PLHIS é importante identificar as áreas onde será aplicado esse instrumento indutor da política fundiária, pelo seu potencial de estimular a ocupação das áreas bem localizadas, já dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

A aplicação do instrumento parcelamento, edificação ou utilização compulsórios pode estabelecer um prazo para o loteamento ou construção em áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O IPTU pode ser aumentado a cada ano até a ocupação do imóvel, por um período de cinco anos. No caso do encerramento do prazo, a prefeitura pode desapropriar o imóvel com o pagamento de títulos da dívida pública.



#### **5) As áreas prioritárias para os investimentos em habitação de interesse social:**

O PDP, mesmo ao definir as Zonas Especiais de Interesse Social, muitas vezes indica quais delas são prioritárias para intervenção. As áreas de risco, onde acontecem enchentes e deslizamentos, por exemplo, quando indicadas como prioritárias no PDP, também devem ser consideradas prioridades no PLHIS.

#### **6) As áreas prioritárias para a expansão dos investimentos do mercado imobiliário:**

Os vetores de crescimento da cidade, definidos no PDP, e as áreas onde são aplicados instrumentos como o parcelamento e utilização compulsórios, são indicativos que devem ser incorporados no planejamento da política habitacional do município. O PDP define a destinação da função social da propriedade tanto de áreas públicas como privadas e, por essa razão, direciona tanto as ações do mercado quanto os investimentos públicos em habitação.

#### **7) As áreas onde será aplicado o direito de preempção:**

A preempção possibilita ao poder público adquirir, progressivamente, terrenos necessários para a constituição de reserva fundiária ("banco de terras") para a habitação de interesse social.

Quando são definidas as zonas onde será aplicada a preempção, há uma influência na contensão da especulação pela intervenção do mercado imobiliário. O poder público também passa a ser informado sobre todos os projetos de venda nas zonas delimitadas para a aplicação do instrumento.

O PLHIS, principalmente na orientação de ações para provisão de terrenos e novas moradias, deve apropriar-se das potencialidades da aplicação desse instrumento.

#### **8) As áreas onde será aplicada a outorga onerosa:**

A Outorga Onerosa é a concessão de potencial construtivo adicional acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, mediante o pagamento de contrapartida financeira.

A Outorga Onerosa, associada com outros instrumentos, como as Operações Urbanas Consorciadas, pode trazer resultados como o adensamento de áreas com estoque de potencial construtivo, além da obtenção de recursos que têm sua aplicação direcionada para as finalidades específicas de desenvolvimento urbano, incluindo projetos de habitação de interesse social.

#### **9) Os instrumentos de regularização fundiária:**

Reconhecer o direito à moradia digna passa pela promoção da regularização fundiária dos

assentamentos urbanos informais. O PDP pode prever a combinação dos instrumentos de regularização fundiária com outros instrumentos urbanísticos, tais como as ZEIS, a Outorga Onerosa, o Direito de Superfície e as Operações Urbanas. Isso possibilita o aumento da oferta de habitação em áreas dotadas de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Tornar a propriedade regularizada e registrada, por exemplo, é importante para garantir a legitimidade dos beneficiários das políticas habitacionais junto aos operadores de crédito.

Os principais instrumentos de regularização fundiária, previstos pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/01, são:

**Concessão Especial para fins de Moradia** – é utilizada para regularizar áreas ocupadas por população de baixa renda de propriedade do poder público, onde não houve ação judicial solicitando a desocupação. Os moradores devem comprovar que moram há mais de cinco anos em terreno público urbano, de até 250m<sup>2</sup>, utilizá-lo somente para fins de moradia e não possuir outro imóvel urbano ou rural. A Concessão Especial para fins de Moradia poderá ser conferida também de forma coletiva.

**Usucapião Especial de Imóvel Urbano** – é utilizado em áreas urbanas de propriedade privada ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia. Os moradores devem residir em área urbana por cinco anos ininterruptos, em terrenos com 250m<sup>2</sup> no máximo, não possuir outro imóvel urbano ou rural e não ter ação judicial do proprietário pedindo a desocupação da área. O usucapião poderá ser conferido, também, de forma coletiva.

**Concessão de Direito Real de Uso** – é um instrumento instituído por meio do Decreto nº 271/67. Aplica-se a áreas públicas ou particulares para fins de regularização fundiária de interesse social. Pode também ser regulamentado por leis estaduais e municipais e ser aplicado para fins de urbanização e edificação de interesse social.

#### **10) A instância de controle social que irá acompanhar a implementação do PD:**

A Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos mobilizou, em todo o país, processos de construção do planejamento urbano municipal compartilhado com a sociedade. A metodologia propunha a formação de um Núcleo Gestor composto pelos diversos segmentos da sociedade local e processos de discussão por bairros e temas.

Os PDPs trazem como resultado a definição do Sistema de Acompanhamento e Controle, onde são apontados a criação do Conselho da Cidade, do Conselho de Desenvolvimento Urbano e de outros espaços públicos como instância de controle social de implementação e monitoramento do PDP.



No processo de elaboração do PLHIS é necessário envolver a participação dessas instâncias. Os Conselhos que possuem atribuição deliberativa e consultiva sobre o desenvolvimento urbano podem definir, por exemplo, algumas das diretrizes que estruturarão a aplicação dos recursos do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e, de forma mais geral, as diretrizes do PLHIS. Com isso, serão melhor definidos os papéis de cada Conselho no controle social da política de desenvolvimento urbano e habitacional.

### **ZEIS em Recife – aplicação dos instrumentos urbanísticos na promoção do direito à moradia<sup>24</sup>**

A primeira experiência de estabelecimento de ZEIS ocorreu no município do RECIFE, a partir de 1983, quando uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo reconhecera as ZEIS como parte integrante da cidade. Essa nova lei propunha a promoção de sua regularização jurídica, bem como a sua integração à estrutura da cidade.

A regulamentação das ZEIS somente veio a acontecer em 1987, após longo processo de articulações, pressões e negociações das organizações de bairro. Essas organizações apresentaram projeto de lei prevendo mecanismos de gestão participativa na condução de projetos de recuperação urbana, regularização jurídica e formas de solicitação de transformação em ZEIS de localidades ainda não caracterizadas como tal. Foram introduzidos mecanismos de proteção contra as ações especulativas do mercado. Dentre os principais instrumentos de inibição, encontram-se aqueles referidos às dimensões dos lotes (estabelecimento de lotes mínimos) e à proibição de remembramentos, o que reforçaria a conservação das características das ocupações locais, bem como do perfil social dos ocupantes.

A lei do PREZEIS tratou de institucionalizar os canais de gestão urbana, com a criação, em lei, das Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMUL). Foi criada a figura, ainda consultiva, do Fórum do PREZEIS, destinado a ocupar-se das questões pertinentes ao conjunto das ZEIS.

Em 1993, foi possível aprovar na Câmara de Vereadores a lei regulamentando o Fundo do PREZEIS e, a partir daí, pactuou-se o comprometimento de 1,2% da arrecadação tributária para o funcionamento do programa.

Um balanço nos números relativos ao PREZEIS apontava, em 1997, a existência de 65 comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra em atividade. A prefeitura tem obras em 18 destas áreas e planos específicos elaborados para nove delas. As COMULs acompanham as pautas de regularização fundiária e intervenções de urbanização, supervisionando a aplicação de recursos do Fundo do PREZEIS, com valores da ordem de quatro milhões de reais (1996).

<sup>24</sup> Experiência retirada do livro Estatuto da Cidade – Guia Para Implementação. Câmara dos Deputados (2001).

## Anexo B

### ORIENTAÇÕES PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

Os municípios de pequeno porte têm algumas especificidades para o cumprimento das exigências da adesão ao SNHIS. Na constituição do Fundo de Habitação de Interesse Social, seu Conselho Gestor e na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, os municípios de pequeno porte devem observar:

**Inserção regional:** há diferenças na dinâmica do setor habitacional entre um município de pequeno porte localizado em Região Metropolitana e outro mais isolado dos grandes centros. O diagnóstico da inserção regional do município permitirá verificar se o setor habitacional não sofrerá problemas no futuro, mesmo que no presente esses não sejam tão graves. Além disso, soluções regionais (como os consórcios públicos) podem ser a saída para as limitações institucionais dessas Prefeituras.

**Mobilização da sociedade:** a participação da sociedade nos municípios de pequeno porte tem uma dinâmica diferenciada em relação aos grandes centros, que já contam com a população organizada para a participação nos fóruns de debate. É um desafio para as Prefeituras de pequeno porte promover a organização da sociedade local, procurando tratar a temática habitacional em locais onde, aparentemente, não existe interesse da população. Deve-se considerar que os problemas habitacionais fazem, de alguma forma, parte do cotidiano de todo o cidadão e que podem se expressar como demanda de uma política pública local. Vale destacar que a Lei Federal 11.124/05 exige que o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social conte com  $\frac{1}{4}$  (um quarto) das vagas destinadas aos representantes do movimento popular, independente do porte do município.

**Capacidade administrativa e financeira:** a grande questão para os municípios pequenos é sua limitada estrutura administrativa e sua escassa capacidade financeira. Na maioria desses municípios não existe um Setor específico que trate da política habitacional local. Uma solução pode ser pautar a política habitacional de forma transversal a setores afins, como as Secretarias de Obras, Planejamento e Assistência Social. Os limites a capacidade financeira da Prefeitura podem ser amenizados por meio de consórcios, associações e parcerias com outros municípios (por exemplo, com o compartilhamento de maquinário para realização de obras ou a contratação de consultoria) ou com algumas linhas de financiamento do Governo Federal (o programa Carta de Crédito do FGTS, por meio da Resolução 460, tem financiado considerável volume de recursos para municípios de pequeno porte).



**Identificação das demandas habitacionais:** a forma como o problema habitacional se concretiza nos pequenos municípios demanda uma caracterização específica por parte do gestor público. Os dados do **Déficit Habitacional no Brasil** não abarcam municípios pequenos, devido à limitação de dados disponibilizados pelo Censo IBGE 2000, restringindo-se a dados para microrregiões. O município pequeno detém certa facilidade para a realização do diagnóstico, dado o pequeno contingente populacional em seu território. Porém, para realizar esse diagnóstico e elaborar uma política habitacional local, o gestor público deve observar as diretrizes da Política e do Plano Nacional de Habitação<sup>25</sup>, de forma a garantir o direito à moradia digna e o avanço na consolidação de uma política local de habitação comprometida com o desenvolvimento de seu município.

## Anexo C

### AS QUESTÕES RURAIS E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

As áreas rurais dos municípios envolvem certas especificidades na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social. Duas ordens de questões devem ser consideradas: as *necessidades habitacionais*; e a *relação entre áreas rurais e áreas urbanas*.

A primeira questão refere-se às necessidades habitacionais da população rural. Em termos percentuais o déficit habitacional básico<sup>26</sup> nas áreas rurais é mais elevado do que nas áreas urbanas. Esse fato está relacionado diretamente à precariedade das construções nas áreas rurais, onde é grande a presença de domicílios rústicos<sup>27</sup>.

Na composição do déficit habitacional rural a presença dos domicílios rústicos representa mais de 65% do déficit, seguido das situações de coabitação familiar com cerca de 26% do total do déficit rural. As informações disponibilizadas pelo Censo demográfico de 2000 não permitem a identificação das moradias incluídas nessa categoria, e por esse motivo o cálculo dos domicílios rústicos do estudo do **Déficit Habitacional no Brasil** foi feito de forma indireta. Com base nos dados municipais do Censo Demográfico 1991 considerou-se a distribuição dos domicílios sem banheiro, variável que mostrou a mais alta correlação com os domicílios rústicos entre todas disponíveis testadas.

Um primeiro passo para a identificação das necessidades habitacionais rurais locais está nesse

<sup>25</sup> Mais informações em [www.cidades.gov.br/planhab](http://www.cidades.gov.br/planhab)

<sup>26</sup> O déficit habitacional básico é composto pela coabitação familiar, que engloba as famílias conviventes secundárias e os cômodos, pelos domicílios improvisados e pelos domicílios rústicos de acordo com o estudo Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro.

<sup>27</sup> Os domicílios rústicos são aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e podem causar algum risco de contaminação por doenças devendo, portanto, ser repostos.

mesmo estudo do **Déficit Habitacional no Brasil**, que distingue as informações rurais das urbanas. Posteriormente, será necessário qualificar esses números no PLHIS, determinando a localização dessa população e os problemas que enfrentam. Os técnicos da Prefeitura deverão se capacitar para identificar essas necessidades habitacionais e, principalmente, para propor soluções.

A população rural conta com problemas habitacionais específicos e necessita, portanto, de soluções alternativas para esses problemas, pois vive uma realidade e tem uma visão de mundo diferenciados dos grandes centros urbanos que demandam um atendimento específico do poder público.

Até o ano de 1999, somente o INCRA disponibilizava recursos para a construção ou reforma de moradias para as áreas rurais. O Governo Federal ampliou o financiamento, através de programas do Ministério das Cidades e do Ministério de Desenvolvimento Agrário, de soluções habitacionais em área rural através do Programa de Subsídio Habitacional (PSH) que financia prefeituras em parceria com cooperativas rurais, do Programa Carta de Crédito com desconto permitido pela Resolução nº.518 do FGTS, e da Ação de Apoio à Produção Social da Moradia do Programa de Habitação de Interesse Social.

No enfrentamento do déficit rural, outro dado importante que deve ser observado na formulação do Plano Local de Habitação de Interesse Social é que apesar das áreas rurais deterem 28,2% de toda a demanda por novas moradias, dos seis milhões de domicílios vagos identificados no país em 2000, 24% localizam-se em áreas rurais. Na Região Nordeste onde o déficit rural é maior, a percentagem de domicílios vagos é também maior nas áreas rurais.

A outra ordem de questões envolve a relação entre a área rural e a área urbana do município. A situação rural abrange toda a área situada fora do perímetro urbano, delimitado por lei municipal, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana e os povoados.

Nas áreas periurbanas do município existe um processo de conversão de uso da terra e de estruturação fundiária que pode ocorrer com velocidades variadas e envolvendo diversos interesses. Esses interesses podem, por exemplo, transformar, ilegalmente, terra rural em urbana, constituindo loteamentos clandestinos, longe do centro urbano, sem infra-estrutura e sem a segurança da posse.

Nesse sentido, é importante que a Prefeitura atente para o controle de ocupações em zona rural, desenvolva e mantenha atualizada a legislação de zoneamento e parcelamento da área rural e que implemente uma política de regularização de ocupações em zona rural. Essa discussão deve estar pautada no Plano Local de Habitação de Interesse Social e integrar-se à implementação do Plano Diretor Participativo.



## **Anexo D**

# **PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PEHIS**

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS tem como princípio compatibilizar e integrar as políticas federal, estadual, distrital e municipal na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, competência comum de todos os entes federados prevista na Constituição de 1988.

Os estados, ao aderirem ao SNHIS, deverão constituir o Fundo de Habitação de Interesse Social e o seu Conselho Gestor, além de elaborar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS. A efetivação do Conselho Gestor do Fundo de Habitação durante o processo de elaboração do PEHIS, somada à utilização de outras instâncias já constituídas e instrumentos de participação são essenciais para garantir o controle social no processo de planejamento e implementação dos investimentos em habitação de interesse social.

O Plano Nacional de Habitação - PlanHab, que está previsto para finalização no primeiro semestre de 2008, deverá estabelecer estratégias de curto, médio e longo prazo que estruturem e direcionem as ações de planejamento na área habitacional para os estados e municípios. Neste sentido o PlanHab deverá orientar a elaboração dos Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social que, por sua vez, apresentarão também um caráter orientador da política de habitação local ao propor programas que terão os municípios como beneficiários.

O PlanHab visando priorizar políticas, programas e ações regionais para atender à demanda por moradia digna e reduzir o déficit habitacional básico baseia-se na construção de uma tipologia de cidades, a partir de características das microrregiões e de indicadores urbanísticos e sócio-econômicos. Essa leitura regionalizada foi possível graças ao estudo do déficit habitacional básico de 2000 elaborado pela Fundação João Pinheiro, que disponibiliza informações agrupadas por: municípios de regiões metropolitanas, municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes e demais municípios agrupados por microrregiões geográficas. Essas classificações podem ser de grande utilidade para os estados identificarem as necessidades habitacionais das diversas realidades municipais e regionais. Além disso, os Estados podem utilizar fontes de dados próprios para identificar a diversidade da questão habitacional em seu território e aprimorar os dados existentes.

Os Governos de Estado têm o importante papel de atuar como articuladores das ações do setor habitacional em seu território e de apoiar o desenvolvimento institucional dos municípios e a capacitação do setor e habitação, especialmente na elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Nesse sentido, podem promover a integração dos planos habitacionais dos

municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios. Os estados ainda possuem um importante papel de integrar o planejamento e a execução das políticas habitacionais de interesse comum em relação às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O PEHIS deverá prever o aperfeiçoamento das estruturas institucionais para atingir maior efetividade da gestão do setor habitacional, definindo as competências dos órgãos formuladores e executores das políticas (Secretarias, COHABS, Instituto de Terras, etc). O enfrentamento da baixa capacidade institucional dos municípios também deverá ser priorizado e o PEHIS estadual poderá prever ações de Assistência Técnica para o aumento dessa capacidade.

A elaboração do PEHIS é também um importante momento para a promoção de ações de planejamento a fim de assegurar fontes de recursos permanentes para o setor de habitação, garantindo programas estruturados e efetivos para redução do déficit nas diversas regiões do estado. Para isso é fundamental que os estados programem ações de reformulação normativa e institucional, além de ações para execução pelo próprio estado ou pelos municípios de provisão de novas moradias e de urbanização.

O enfrentamento da questão fundiária também deve constar no PEHIS. Entre os bens dos estados estão as terras devolutas não compreendidas entre as da União, sendo muitas ocupadas por população de baixa renda. É necessário que o PEHIS estadual proponha programas de urbanização e regularização dessas áreas.

No planejamento das ações de provisão habitacional o estado pode ter um importante papel ao incentivar de programas que utilizem tecnologias alternativas, adequadas ao clima, materiais disponíveis na região e que aproveitem a mão de obra e a cadeia produtiva local.

## **Anexo E**

### **CADASTRO DE BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS**

Um importante grupo de informações a ser coletado pelos estados e municípios são os dados sócio-econômicos da população passível de ser beneficiada pelos programas financiados com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, que deverão compor o



Cadastro Nacional de Programas Habitacionais de Interesse Social. Esse Cadastro deve trazer informações sobre o perfil sócio-econômico da população a ser beneficiada, o programa e o benefício (subsídio) concedido.

Uma importante referência para a preparação deste cadastro é a utilização do **Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal**, instituído pelo Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001. O **Cadastro Único** é um instrumento para identificação das famílias em situação de pobreza de todos os municípios brasileiros. Esse cadastro permite nortear a implementação de políticas públicas voltadas para as famílias de baixa renda. Esse banco de dados proporciona, aos governos municipais, estaduais e federal, o diagnóstico sócio-econômico das famílias cadastradas, possibilitando a análise das suas principais necessidades.

As principais informações das famílias cadastradas são: características do domicílio (número de cômodos, tipo de construção, tratamento da água, esgoto e lixo); composição familiar (número de membros, existência de gestantes, idosos, mães amamentando, deficientes físicos); qualificação escolar dos membros da família; qualificação profissional e situação no mercado de trabalho; rendimentos; e despesas familiares (aluguel, transporte, alimentação e outros)<sup>5</sup>.

Atendendo à exigência da Lei 11.124/05, a Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, em parceria com a CAIXA e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, está elaborando um módulo complementar com informações sobre os beneficiários dos Programas Nacionais de Habitação de Interesse Social que deverá fazer parte do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal.

## **Anexo F**

### **PROCEDIMENTOS BÁSICOS PARA CRIAÇÃO E OPERAÇÃO DE FUNDO**

A criação do Fundo deverá obedecer aos seguintes procedimentos:

#### **I - Elaboração do Projeto de Lei**

O Poder Executivo elabora e encaminha o Projeto de Lei (sugestão de modelo anexo) ao Poder Legislativo para aprovação.

A aprovação do projeto de lei de criação do Fundo Estadual ou Municipal de Habitação de Interesse Social deverá envolver o debate entre os agentes governamentais e os setores da sociedade que atuam na área habitacional, e contemplar no mínimo os seguintes conteúdos:

- Exposição de Motivos;
- Definir fontes de recursos para o Fundo;
- Estabelecer a vinculação do Fundo a um órgão/setor da administração direta do estado ou município; e
- Instituir o Conselho Gestor do Fundo.

## **II - Previsão da Origem dos Recursos do Fundo:**

A Lei que instituir o Fundo deverá prever as fontes de recursos que comporão o seu orçamento, tais como:

- Dotações do Orçamento Geral do estado ou município;
- Recursos oriundos de outros fundos;
- Recursos provenientes de empréstimos;
- Criação de tributos específicos;
- Contribuições e doações;
- Receitas operacionais e patrimoniais; e
- Outros recursos.

## **III - Elaboração do Orçamento do Fundo**

Após aprovação da Lei, a elaboração do orçamento, pelo Poder Executivo, deverá prever:

- Criar Unidade Orçamentária para o Fundo;
- Agrupar todos os programas e ações de habitação de interesse social na Unidade Orçamentária do Fundo;
- Incluir no orçamento do Fundo apenas ações finalísticas relacionadas à execução da política habitacional; e
- Submeter o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) à consideração do Conselho Gestor

## **IV - Regulamentação da Lei e Operação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social**

O Poder Executivo, após aprovação do Projeto de Lei que instituir o Fundo, providencia a regulamentação da Lei pelo Chefe do Executivo por meio de Decreto Estadual ou Municipal (sugestão de modelo em anexo), contendo os detalhes referentes ao funcionamento do Fundo e do Conselho Gestor.

A partir da regulamentação da Lei, o Fundo poderá ser operado, sendo necessário a adoção de diversas medidas administrativas, tais como:



- indicação do servidor responsável pela gestão do Fundo;
- abertura de conta bancária para depósito dos recursos do Fundo;
- descentralização dos recursos pelo órgão central responsável pelo orçamento estadual ou municipal para o Fundo;
- execução das despesas pelo gestor do fundo, conforme ações programáticas aprovadas pelo Conselho Gestor; e
- prestação de contas, pelo gestor do fundo.

## **Anexo G**

### **MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DE CONSELHO GESTOR E FUNDO DE HABITAÇÃO INTERESSE SOCIAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Lei N°                   , de       de       de 20XX

Cria o Fundo *Estadual ou Municipal* de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o Conselho-Gestor do FHIS.

*O GOVERNADOR DO ESTADO OU PREFEITO MUNICIPAL* Faço saber que a *Assembléia Legislativa ou Câmara Municipal* decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei cria o Fundo de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o Conselho-Gestor do FHIS.

#### **CAPÍTULO I**

#### **DO FUNDO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

##### **Seção I**

##### **Objetivos e Fontes**

Art. 2º Fica criado o Fundo de Habitação de Interesse Social – FHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a

implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Art. 3º O FHIS é constituído por:

- I – dotações do Orçamento Geral do *estado ou município*, classificadas na função de habitação;
- II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FHIS;
- III – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FHIS; e
- VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

## Seção II

### Do Conselho-Gestor do FHIS

Art. 4º O FHIS será gerido por um Conselho-Gestor.

Art. 5º O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto por entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares.

§ 1º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FHIS.

**Atenção: deve ser garantido a proporção de ¼ das vagas aos representantes dos movimentos populares.**

**Recomenda-se que não conste no texto da lei a denominação das entidades que compõem o Conselho Gestor, e sim no instrumento de regulamentação da lei, para que, no caso de alteração, não haja necessidade de mudança no texto do regulamento.**

§ 1º A Presidência do Conselho-Gestor do FHIS será exercida pelo \_\_\_\_\_

**Recomenda-se que a Presidência do Conselho Gestor do FHIS seja exercida pelo Secretário Estadual ou Municipal responsável pela área habitacional.**



§ 2º O presidente do Conselho-Gestor do FHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º Competirá ao \_\_\_\_\_ proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

**Recomenda-se que a Secretaria Estadual ou Municipal responsável pela área habitacional ofereça os meios necessários para o exercício das competências do Conselho Gestor do FHIS.**

### **Seção III**

#### **Das Aplicações dos Recursos do FHIS**

Art. 6º As aplicações dos recursos do FHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho-Gestor do FHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

### **Seção IV**

#### **Das Competências do Conselho Gestor do FHIS**

Art. 7º Ao Conselho Gestor do FHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de

recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política e o plano (*estadual ou municipal*) de habitação;

II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FHIS;

III – fixar critérios para a priorização de linhas de ações;

III – deliberar sobre as contas do FHIS;

IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FHIS, nas matérias de sua competência;

V – aprovar seu regimento interno.

§ 1º As diretrizes e critérios previstos no inciso I do caput deste artigo deverão observar ainda as normas emanadas do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, nos casos em que o FHIS vier a receber recursos federais.

§ 2º O Conselho Gestor do FHIS promoverá ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

§ 3º O Conselho Gestor do FHIS promoverá audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais existentes.

## CAPÍTULO II

### DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 8º Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



## Anexo H

### LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

#### LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005.

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

#### CAPÍTULO I DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

##### Seção I Objetivos, Princípios e Diretrizes

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

- b) moradia digna como direito e vetor de inclusao social;
- c) democratizacao, descentralizacao, controle social e transparencia dos procedimentos decisorios;
- d) funcao social da propriedade urbana visando a garantir atuacao direcionada a coibir a especulacao imobiliaria e permitir o acesso a terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funcoes sociais da cidade e da propriedade;

II – as seguintes diretrizes:

- a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a populacao de menor renda, articulados no ambito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;
- b) utilizacao prioritaria de incentivo ao aproveitamento de areas dotadas de infra-estrutura nao utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;
- c) utilizacao prioritaria de terrenos de propriedade do Poder Publico para a implantacao de projetos habitacionais de interesse social;
- d) sustentabilidade economica, financeira e social dos programas e projetos implementados;
- e) incentivo a implementacao dos diversos institutos juridicos que regulamentam o acesso a moradia;
- f) incentivo a pesquisa, incorporacao de desenvolvimento tecnologico e de formas alternativas de producao habitacional;
- g) adocao de mecanismos de acompanhamento e avaliacao e de indicadores de impacto social das politicas, planos e programas; e
- h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e familias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alinea "a" deste inciso.

## **Seção II Da Composição**

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II – Conselho Gestor do FNHIS;

III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema



Financeiro da Habitação – SFH.

Art. 6º São recursos do SNHIS:

I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

## **CAPÍTULO II DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

### **Seção I Objetivos e Fontes**

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 8º O FNHIS é constituído por:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei no 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e

VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

### **Seção II Do Conselho Gestor do FNHIS**

Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor.

Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades.

§ 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do

FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor.

§ 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

### **Seção III** **Das Aplicações dos Recursos do FNHIS**

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei.



§ 1º As transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A contrapartida a que se refere o § 1º dar-se-á em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

§ 3º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

§ 5º É facultada a constituição de fundos e conselhos de caráter regional.

Art. 13. Os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

### **CAPÍTULO III DAS ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DO SNHIS**

#### **Seção I Do Ministério das Cidades**

Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

I – coordenar as ações do SNHIS;

II – estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;

III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;

IV – oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;

V – monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;

VI – autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador;

VII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento

e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;

VIII – elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;

IX – acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;

X – expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;

XI – acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS;

XII – submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;

XIII – subsidiar o Conselho Gestor com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades.

## **Seção II** **Do Conselho Gestor do FNHIS**

Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III – deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e

VI – aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo.

## **Seção III** **Da Caixa Econômica Federal**

Art. 16. À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete:

I – atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;

II – definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das



Cidades;

III – controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS; e

IV – prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

#### **Seção IV** **Dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais**

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

Art. 19. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS.

Parágrafo único. Os conselhos deverão também dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios.

Art. 20. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais devem promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Art. 21. As demais entidades e órgãos integrantes do SNHIS contribuirão para o alcance dos objetivos do referido Sistema no âmbito de suas respectivas competências institucionais.

#### **CAPÍTULO IV** **DOS BENEFÍCIOS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS DO SNHIS**

Art. 22. O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:

I – subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais,

estaduais, do Distrito Federal e municipais;

II – equalização, a valor presente, de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil;

III – isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal;

IV – outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias, decorrentes ou não de convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada.

§ 1º Para concessão dos benefícios de que trata este artigo serão observadas as seguintes diretrizes:

I – identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional de que trata o inciso VII do art. 14 desta Lei, de modo a controlar a concessão dos benefícios;

II – valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;

III – utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais;

IV – concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;

V – impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;

VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

§ 2º O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 1 (uma) única vez com os benefícios de que trata este artigo.

§ 3º Outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS poderão ser definidas pelo Conselho Gestor do FNHIS.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS**

Art. 24. É facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no art. 12 desta Lei.

Art. 25. Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação, na forma definida pelo Ministério das Cidades.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Brasília, 16 de junho de 2005; 184ª da Independência e 117ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Paulo Bernardo Silva  
Olívio de Oliveira Dutra

### **DECRETO Nº 5.796, DE 6 DE JUNHO DE 2006.**

Regulamenta a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005,

#### **DECRETA:**

Art. 1º O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, de natureza contábil, tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

### **CAPÍTULO I DOS RECURSOS DO FNHIS**

Art. 2º Constituem recursos do FNHIS:

I - as disponibilidades financeiras não comprometidas com obrigações a serem honradas do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, apuradas em 31 de dezembro de cada ano, a serem transferidas até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços anuais;

II - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III - as dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função habitação;

IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V - contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais;

VI - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos próprios; e

VII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

§ 1º Observado o disposto no art. 2º da Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001,

os recursos financeiros do FNHIS serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional.

§ 2º Os rendimentos relativos às fontes de recursos a que se referem os incisos I, V, VI e VII serão revertidos para o FNHIS.

## **CAPÍTULO II DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FNHIS**

Art. 3º Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

I - aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II - produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III - urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV - implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V - aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI - recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII - aquisição de terrenos, vinculada à implantação de projetos habitacionais; e

VIII - outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º A descentralização dos recursos do FNHIS será realizada a título de transferências voluntárias da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, observado o disposto nos arts. 11, 12 e 15 da Lei nº 11.124, de 2005.

§ 2º Os contratos de repasse de recursos do FNHIS deverão prever o aporte de contrapartida de Estados, Municípios e Distrito Federal, na forma prevista pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e pelos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005, e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Os contratos de repasse firmados com recursos do FNHIS obedecerão aos atos normativos que disciplinam a transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no Orçamento Geral da União.

## **CAPÍTULO III DO MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Art. 4º Ao Ministério das Cidades compete:

I - coordenar as ações do SNHIS;

II - estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos



para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;

III - elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;

IV - oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;

V - monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;

VI - autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador, observada a regulamentação do Conselho Gestor do FNHIS;

VII - instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;

VIII - elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;

IX - acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;

X - expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;

XI - acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS, avaliando seus resultados e apresentando-os ao Conselho Gestor do FNHIS;

XII - submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;

XIII - subsidiar o Conselho Gestor do FNHIS com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades;

XIV - submeter ao Conselho Gestor do FNHIS os programas de aplicação dos recursos do FNHIS;

XV - firmar com Estados, Distrito Federal e Municípios o termo de adesão de que trata o inciso IV do art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005, observada a regulamentação do Conselho Gestor do FNHIS;

XVI - exercer a prerrogativa que lhe confere o art. 24 da Lei nº 11.124, de 2005;

XVII - proporcionar ao Conselho Gestor do FNHIS os meios necessários ao exercício de suas competências; e

XVIII - selecionar e definir critérios para seleção de propostas formuladas por Estados, Municípios e Distrito Federal.

## CAPÍTULO IV DO CONSELHO GESTOR DO FNHIS

Art. 5º O Conselho Gestor do FNHIS, instituído pelos arts. 9º e 10 da Lei nº 11.124, de 2005, será composto por vinte e quatro membros, assim definidos:

I - o Ministro de Estado das Cidades, que o presidirá e terá voto de qualidade;

II - o Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que exercerá a sua Vice-Presidência;

III - um representante do Ministério da Ciência e Tecnologia;

IV - um representante do Ministério da Cultura;

V - um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

VI - um representante do Ministério da Fazenda;

VII - um representante do Ministério da Integração Nacional;

VIII - um representante do Ministério do Meio Ambiente;

IX - um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

X - um representante do Ministério da Saúde;

XI - um representante do Ministério do Trabalho e Emprego;

XII - um representante da Caixa Econômica Federal;

XIII - quatro representantes de entidades da área dos movimentos populares;

XIV - três representantes de entidades da área empresarial;

XV - três representantes de entidades da área de trabalhadores;

XVI - um representante de entidade da área profissional, acadêmica ou de pesquisa; e

XVII - um representante de organização não-governamental.

§ 1º O Presidente do Conselho Gestor do FNHIS convidará, para participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto, até dois representantes de cada um dos segmentos citados nos incisos II e III do art. 4º do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.

§ 2º As entidades citadas nos incisos XIII a XVII do caput deste artigo serão selecionadas pelo Conselho das Cidades, de que trata o Decreto nº 5.790, de 2006, e indicadas ao Presidente do Conselho Gestor do FNHIS, que as designará.

§ 3º Os Ministros de Estado, o Presidente da Caixa Econômica Federal e os dirigentes máximos das demais entidades indicarão seus representantes e respectivos suplentes ao Presidente do Conselho Gestor do FNHIS, que os designará.

§ 4º Os representantes das entidades relacionadas nos incisos XIII a XVII do caput deste artigo possuirão mandato de dois anos, permitida sua recondução para um mandato sucessivo.

§ 5º O Conselho Gestor do FNHIS reunir-se-á por convocação exclusiva de seu Presidente, efetuada com antecedência mínima de quinze dias.

§ 6º O Conselho Gestor do FNHIS reunir-se-á, no mínimo, uma vez a cada três meses.

§ 7º As decisões do Conselho Gestor do FNHIS serão tomadas por maioria simples, com a presença de, no mínimo, doze de seus membros.

§ 8º A participação no Conselho Gestor será considerada como de relevante interesse público,



vedada às entidades que o compõem e aos seus membros titulares e suplentes qualquer tipo de ressarcimento de despesas ou remuneração, ressalvada a cobertura das despesas com passagens e diárias necessárias à participação nas atividades do Conselho.

§ 9º Ao Ministério das Cidades competirá a gestão dos recursos do FNHIS até a designação dos membros do Conselho Gestor e aprovação do seu regimento interno.

§ 10. A primeira reunião do Conselho Gestor do FNHIS ocorrerá no prazo máximo de trinta dias contados a partir da publicação do ato de designação de seus membros.

§ 11. O Ministério das Cidades designará, no prazo máximo de sessenta dias contados a partir da data de publicação deste Decreto, por intermédio de alteração de seu regimento interno, a unidade administrativa que oferecerá ao Conselho Gestor do FNHIS apoio técnico e administrativo para o exercício de suas competências.

§ 12. Os gastos administrativos do Conselho Gestor do FNHIS correrão à conta da dotação orçamentária do órgão a que pertencer a unidade administrativa de que trata o § 11.

Art. 6º Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

I - estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto na Lei nº 11.124, de 2005, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II - estabelecer outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS, além daquelas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei nº 11.124, de 2005;

III - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

IV - deliberar sobre as contas do FNHIS;

V - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

VI - fixar os valores de remuneração do agente operador;

VII - regulamentar o inciso IV do art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o termo de adesão ao SNHIS; e

VIII - aprovar o seu regimento interno.

## **CAPÍTULO V DO AGENTE OPERADOR DO FNHIS**

Art. 7º À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete:

I - atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;

II - definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;

III - controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS;

IV - elaborar e prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades;

- V - verificar o cumprimento dos dispositivos constantes do art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005;
- VI - analisar a viabilidade das propostas selecionadas pelo Ministério das Cidades;
- VII - firmar, em nome do FNHIS, contratos de repasse com Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma a descentralizar os recursos necessários para execução das propostas aprovadas na forma do inciso VI;
- VIII - acompanhar e atestar a implantação do objeto das contratações efetuadas com recursos do FNHIS;
- IX - analisar as prestações de contas relativas aos contratos de repasse assinados com os Estados, Distrito Federal e Municípios lastreados por recursos do FNHIS;
- X - oferecer informações ao Ministério das Cidades, na forma por este regulamentada, que permitam acompanhar e avaliar as aplicações dos recursos do FNHIS; e
- XI - atuar como unidade gestora dos recursos do FNHIS.

## **CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 8º O atendimento da população de menor renda, conforme previsto no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.124, de 2005, que trata dos objetivos, princípios e diretrizes do SNHIS, será definido pelas instâncias deliberativas dos recursos do Sistema, de acordo com cada programa de investimento e subsídio.

Parágrafo único. Será considerada, no mínimo, a renda familiar mensal bruta, além de outros critérios que possam caracterizar as condições sócio-econômicas da população-alvo do SNHIS.

Art. 9º O Ministério das Cidades e o Conselho Gestor do FNHIS exercerão suas atribuições em consonância com as competências do Conselho das Cidades, previstas no Decreto nº 5.790, de 2006.

Art. 10. O Ministério das Cidades baixará os atos necessários à execução deste Decreto no âmbito das competências que lhe são atribuídas pela Lei nº 11.124, de 2005.

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de junho de 2006; 185ª da Independência e 118ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

*Guido Mantega*

*Paulo Bernardo Silva*

*Marcio Fortes de Almeida*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.6.2006.



## Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS

### RESOLUÇÕES

As decisões do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de acordo com a Resolução nº 1 do CGFNHIS, terão a forma de **Resolução**, sendo expedidas em ordem numérica crescente e seqüencial e publicadas no Diário Oficial da União.

As Resoluções são propostas pelos Conselheiros em forma de voto e aprovadas nas reuniões do CGFNHIS, que se reúne, no mínimo, uma vez a cada três meses, resultando em quatro reuniões anuais.

Até maio de 2010 foram publicadas 31 Resoluções do CGFNHIS. É fundamental que os municípios, Distrito Federal e estados acompanhem as decisões do CGFNHIS através de suas Resoluções publicadas no Diário Oficial e no sítio eletrônico do Ministério das Cidades.

Para acessar basta entrar na página [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br), procurar Secretaria Nacional de Habitação e acessar o ícone LEGISLAÇÃO.

Competem às Resoluções do CGFNHIS:

I - estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto na Lei nº 11.124, de 2005, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II - estabelecer outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS, além daquelas estabelecidas nos §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei nº 11.124, de 2005;

III - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

IV - deliberar sobre as contas do FNHIS;

V - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

VI - fixar os valores de remuneração do agente operador;

VII - regulamentar o inciso IV do art. 12 da Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o termo de adesão ao SNHIS.

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**  
**CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**  
**RESOLUÇÃO Nº 24, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009**

Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DO CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, no uso de suas atribuições legais, e considerando o art. 12 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, o art. 6º, inciso VII, do Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, e o art. 8º, inciso XI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 1, de 24 de agosto de 2006, resolve, ad referendum do Conselho:

Art. 1º É facultado aos estados, ao Distrito Federal e a todos os municípios cumprirem as obrigações decorrentes dos Termos de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, assinados até 31 de dezembro de 2008, nas condições a seguir especificadas:

I - constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar Lei de criação de fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, até 31 de dezembro de 2009;

II - constituir ou, nos casos de existência prévia, adaptar ou apresentar Lei de criação de conselho, que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de ¼ (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares, até 31 de dezembro de 2009; e

III - apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda, até 31 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. Os entes federados interessados apresentarão, ao Agente Operador, manifestação formal de vontade em relação aos prazos estabelecidos no caput deste artigo, na forma por ele regulamentada.

Art. 2º Os Termos de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que venham a ser assinados a partir do início da vigência desta Resolução, observarão as minutas constantes dos Anexos I, II e III.



Art. 3º Ficam convalidados os atos praticados pelo Ministério das Cidades e pelo Agente Operador, a partir de 1º de janeiro de 2009, referentes à assinatura e desembolso dos contratos de repasse, vinculados às propostas selecionadas no âmbito dos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, exercícios 2007 e 2008, com base nos novos prazos e condições fixados por esta Resolução.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se o art. 2º e os Anexos I, II, III e IV da Resolução nº 15 de 19 de março de 2008.

**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**  
Presidente do Conselho

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**  
**CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

**RESOLUÇÃO Nº 30, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2009**

Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

**O CONSELHO GESTOR DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FNHIS**, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 15 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e o art. 6º do Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, e,

Considerando que, até 31 de dezembro de 2009, os entes federados que assinaram Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS devem apresentar Lei dispondo sobre a criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, nos termos previstos pelo art. 12, incisos I e II, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005,

Considerando que, até a presente data, considerável número de entes federados ainda não logrou êxito em ver aprovada a referida Lei, na medida em que a mesma se encontra na dependência do exame e votação pela instância legislativa local,

Considerando que a apresentação da referida Lei constitui-se, após 31 de dezembro de 2009, em condição indispensável à realização de desembolsos em favor de contratos de repasse ou termos de compromissos assinados, e

Considerando a necessidade de oferecer alternativas que possam regularizar a situação dos entes federados aderentes ao SNHIS, e ainda permitir a adesão ao aludido Sistema daqueles que por ela ainda não se manifestaram, resolve:

Art. 1º A execução das ações orçamentárias vinculadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS fica condicionada à apresentação de Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, na forma prevista pelo art. 12, incisos I e II, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, observadas as situações a seguir especificadas:

I – para desembolsos de recursos referentes a contratos de repasse ou termos de compromissos firmados até 31 de dezembro de 2009; e

II – para celebração de contratos de repasse ou termos de compromisso, após 31 de dezembro de 2009, referentes às propostas selecionadas, até a referida data, pelo Ministério das Cidades.

Parágrafo único. É facultado ao Ministério das Cidades prorrogar, até 30 de junho de 2010, a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, nos casos previstos pelo inciso I do caput.

Art. 2º É facultado aos entes federados:

I – que tenham assinado Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, até 31 de dezembro de 2009, e que não se enquadrem nas situações previstas nos incisos I e II do caput do art. 1º, apresentarem, a qualquer tempo, a Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social; ou

II – firmarem Termo de Adesão ao SNHIS, após 31 de dezembro de 2009, ficando a assinatura do aludido Termo condicionada à simultânea apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e à apresentação do plano habitacional de interesse social, até 31 de dezembro de 2010, nos termos da Resolução nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, do Conselho Gestor do FNHIS.

Parágrafo único A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e do plano habitacional de interesse social, na forma estabelecida pelos incisos I e II do caput, constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS.



II – para celebração de contratos de repasse ou termos de compromisso, após 31 de dezembro de 2009, referentes às propostas selecionadas, até a referida data, pelo Ministério das Cidades.

Art. 2º É facultado aos entes federados:

I - enquadrados na situação prevista no inciso I do art. 1º solicitar prorrogação, até 30 de junho de 2010, da apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social;

II – que tenham assinado Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, até 31 de dezembro de 2009, e que não se enquadrem nas situações previstas nos incisos I e II do art. 1º, apresentarem, a qualquer tempo, a Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social; ou

III – firmarem Termo de Adesão ao SNHIS, após 31 de dezembro de 2009, ficando a assinatura do aludido Termo condicionada à simultânea apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e à apresentação do plano habitacional de interesse social, até 31 de dezembro de 2010, nos termos da Resolução nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, do Conselho Gestor do FNHIS.

Art. 3º As solicitações de prorrogação, de que trata o inciso I do art. 2º, serão encaminhadas ao Agente Operador, Caixa Econômica Federal, e obedecerão ao modelo constante do Anexo I desta Instrução Normativa.

§ 1º O Agente Operador encaminhará à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades dados e informações sobre as solicitações de prorrogação apresentadas.

Art. 4º Os Termos de Adesão ao SNHIS, firmados após 31 de dezembro de 2009, obedecerão aos modelos constantes dos Anexos II ou III desta Instrução Normativa.

§ 1º Os Termos de Adesão ao SNHIS serão apresentados, pelos entes federados interessados, ao Agente Operador, acompanhados da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social.

§ 2º Fica o Agente Operador incumbido de verificar a compatibilidade da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, apresentada pelo ente federado interessado, com os princípios e diretrizes constantes da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

§ 3º O Agente Operador arquivará a Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e encaminhará os Termos de Adesão ao SNHIS à Secretaria

Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, acompanhados de manifestação firmada nos termos do modelo constante do Anexo IV desta Instrução Normativa.

Art. 5º A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e do plano habitacional de interesse social, este último até 31 de dezembro de 2010, constituem-se em condições indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 15 DE JANEIRO DE 2010**

**(Publicada no DOU, em 18/01/10 – seção 1, págs. 111/112)**

Dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

O **MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES**, no uso de suas atribuições legais, e considerando o art. 14 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, o art. 4º do Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, e o art. 4º da Resolução nº 30, de 16 de dezembro de 2009, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, resolve:

Art. 1º A execução das ações orçamentárias vinculadas ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS fica condicionada à apresentação de Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, na forma prevista pelo art. 12, incisos I e II, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, observadas as situações a seguir especificadas:

I – para desembolsos de recursos referentes a contratos de repasse ou termos de compromissos firmados até 31 de dezembro de 2009; e

II – para celebração de contratos de repasse ou termos de compromisso, após 31 de dezembro de 2009, referentes às propostas selecionadas, até a referida data, pelo Ministério das Cidades.



Art. 2º É facultado aos entes federados:

I - enquadrados na situação prevista no inciso I do art. 1º solicitar prorrogação, até 30 de junho de 2010, da apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social;

II – que tenham assinado Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, até 31 de dezembro de 2009, e que não se enquadrem nas situações previstas nos incisos I e II do art. 1º, apresentarem, a qualquer tempo, a Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social; ou

III – firmarem Termo de Adesão ao SNHIS, após 31 de dezembro de 2009, ficando a assinatura do aludido Termo condicionada à simultânea apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e à apresentação do plano habitacional de interesse social, até 31 de dezembro de 2010, nos termos da Resolução nº 24, de 18 de fevereiro de 2009, do Conselho Gestor do FNHIS.

Art. 3º As solicitações de prorrogação, de que trata o inciso I do art. 2º, serão encaminhadas ao Agente Operador, Caixa Econômica Federal, e obedecerão ao modelo constante do Anexo I desta Instrução Normativa.

§ 1º O Agente Operador encaminhará à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades dados e informações sobre as solicitações de prorrogação apresentadas.

Art. 4º Os Termos de Adesão ao SNHIS, firmados após 31 de dezembro de 2009, obedecerão aos modelos constantes dos Anexos II ou III desta Instrução Normativa.

§ 1º Os Termos de Adesão ao SNHIS serão apresentados, pelos entes federados interessados, ao Agente Operador, acompanhados da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social.

§ 2º Fica o Agente Operador incumbido de verificar a compatibilidade da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, apresentada pelo ente federado interessado, com os princípios e diretrizes constantes da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

§ 3º O Agente Operador arquivará a Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e encaminhará os Termos de Adesão ao SNHIS à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, acompanhados de manifestação firmada nos termos do modelo constante do Anexo IV desta Instrução Normativa.

Art. 5º A assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS e a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social e do plano habitacional de interesse social, este último até 31 de dezembro de 2010, constituem-se em condições

indispensáveis à participação dos entes federados nos processos de seleção de propostas para acesso aos recursos do FNHIS.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**

**MINISTÉRIO DAS CIDADES**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 19, DE 07 DE MAIO DE 2010**

**(Publicada no DOU, em 10/05/10 – seção 1, pág. 56)**

Dá nova redação à Instrução Normativa Nº 4, de 15 de janeiro de 2010, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS..

**O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES, O MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES**, no uso de suas atribuições legais, e considerando o art. 14 da Lei No-11.124, de 16 de junho de 2005, o art. 4º do Decreto No- 5.796, de 6 de junho de 2006, e o art. 4º da Resolução No- 30, de 16 de dezembro de 2009, do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, resolve:

Art. 1º O art. 3º da Instrução Normativa No- 4, de 15 de janeiro de 2010, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre novos prazos e condições para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, publicada no Diário Oficial da União, em 18 de janeiro de 2010, seção 1, págs. 111e 112, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º Fica prorrogada, até 30 de junho de 2010, a apresentação da Lei de criação de conselho e fundo de habitação de interesse social, nos casos dos entes federados que possuam contratos de repasse ou termos de compromisso, firmados até 31 de dezembro de 2009, em fase de desembolso."



Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se o inciso I do art. 2º e o Anexo I, ambos da Instrução Normativa nº 4, de 2010.

**MARCIO FORTES DE ALMEIDA**

## **MINISTÉRIO DAS CIDADES**

### **Ministro de Estado**

MARCIO FORTES DE ALMEIDA

### **Secretário-Executivo**

RODRIGO JOSÉ PEREIRA-LEITE FIGUEIREDO

### **Secretária Nacional de Habitação**

INÊS DA SILVA MAGALHÃES

### **Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica**

Diretora

JÚNIA SANTA ROSA

### **Departamento de Urbanização e Assentamentos Precários**

Diretora

MIRNA QUINDERÉ BELMINO CHAVES

### **Departamento de Produção Habitacional**

Diretora

MARTA GARSKE (Substituta)

### **Contatos**

<http://www.cidades.gov.br>

[snh@cidades.gov.br](mailto:snh@cidades.gov.br)

[dict-snh@cidades.gov.br](mailto:dict-snh@cidades.gov.br)