

**SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL DA COMISSÃO DE
DESENVOLVIMENTO URBANO AO
SUBSTITUTIVO DA CFT AO PROJETO DE LEI Nº 2.710, DE 1992**

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

O Congresso Nacional decreta:

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 o seu Conselho Gestor.

**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 a 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 assim com as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

II – as seguintes diretrizes:

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

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

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;

f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional; e

g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas.

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 à 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. As dotações relativas aos programas referidos no **caput** serão centralizadas no FNHIS a partir da publicação desta Lei.

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 SNHIS;

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 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 segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 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 o art. 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 parágrafo anterior 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 SNHIS poderá dispensar municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II, 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 assim 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 as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesses Social;
- III – elaborar e definir 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 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.

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 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 a 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 o 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.

§ 2º O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 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

DAS 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. 11 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.

JUSTIFICAÇÃO

O Congresso Nacional não pode tardar mais a aprovação do PL nº 2.710/92, o primeiro projeto de lei de iniciativa popular a ser apresentado no Legislativo federal após a garantia da prerrogativa da iniciativa popular de leis pela Constituição de 88. Trata-se de um dever a nós imposto não só pela realidade cruel de moradia dos brasileiros, mas também pela vontade manifesta do povo. Esse projeto vem tendo um trâmite bastante lento nesta Casa. Depois de ser apreciado por todas as comissões de mérito competentes, encontra-se pronto para a Ordem do Dia desde o ano de 2001.

Nesse meio tempo, o Poder Executivo empreendeu iniciativas de articulação para encontrar um texto de consenso técnico-político, envolvendo os principais agentes afetos ao setor. Em 2002, um do Grupo de Trabalho – coordenado pela então Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, SEDU/PR, hoje substituída pelo Ministério das Cidades – produziu um primeiro texto nesse sentido. Esta Comissão

acompanhou ativamente esse trabalho. Já no governo atual, o Ministério das Cidades e a Casa Civil da Presidência da República empreenderam uma revisão do texto produzido anteriormente, com a participação dos mesmos atores sociais.

O fruto desse último trabalho foi trazido pelo Ministro Olívio Dutra a esta Câmara Técnica para análise, em Reunião de Audiência Pública realizada no último dia 12 de maio, com o Auditório Nereu Ramos lotado por lideranças populares de todo o País. A Comissão de Desenvolvimento Urbano fez os ajustes e aperfeiçoamentos considerados relevantes no texto enviado pelo Poder Executivo, submetendo-o a voto na reunião ordinária de 19 de maio próximo passado. A presente subemenda substitutiva reflete a decisão final da Comissão.

Deve-se ressaltar que o processo de construção de consenso em torno do PL 2.710/92 tem contado com a participação das mais importantes entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área de habitação: União Nacional por Moradia Popular; Movimento Nacional de Luta pela Moradia; Confederação Nacional das Associações de Moradia; Central de Movimentos Populares; Fórum Nacional de Reforma Urbana; Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Habitação; Associação Brasileira de COHABs; Câmara Brasileira da Indústria da Construção e pelo governo o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, principalmente. O resultado desse processo traz consigo, portanto, a legitimidade das mais expressivas lideranças do setor e a sua aprovação consagra os esforços de um milhão e cem mil brasileiros, que nos idos de 1991 apuseram a sua assinatura naquela se que seria a Primeira Emenda Popular da história do Brasil.

Diante da relevância da matéria tratada, contamos com o pleno apoio de nossos ilustres Pares na aprovação desta Subemenda Substitutiva Global.

Sala das Sessões, em de de 2004.

Deputado **SILAS CÂMARA** – Presidente da CDU

Deputado **JACKSON BARRETO** – 1ª Vice-Presidente da CDU