

PROJETO DE LEI Nº , DE 2009
(Dos Srs. Paulo Teixeira e Zezéu Ribeiro)

Institui no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Serviço de Moradia Social para famílias de baixa renda.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Serviço de Moradia Social no âmbito do Sistema Nacional de Habitação – SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Parágrafo Único. A universalização do acesso à moradia visa a dar cumprimento à determinação constitucional contida no Artigo 6º, que inclui a moradia entre os direitos sociais.

Art. 2º Serviço de Moradia Social é o serviço público gratuito que visa garantir moradia digna para a população de baixa renda, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais políticas de desenvolvimento urbano e promoção social, de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil.

§ 1º A participação dos beneficiários nos custos do serviço restringe-se a:

- I. Tarifas de serviços públicos, referentes ao consumo individual e comum aos moradores do empreendimento;
- II. Impostos e taxas municipais, quando couber;
- III. Parcela dos custos de manutenção do parque imobiliário.

§ 2º Cabe ao Poder Público responder pelo custo do aluguel, quando couber, pelos custos administrativos e pela parcela dos custos de manutenção não suportada pelos beneficiários.

Art. 3º O Serviço de Moradia Social tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda de forma complementar aos demais programas de aquisição de moradia social.

Parágrafo único. São ainda objetivos do Serviço de Moradia Social:

- I. Integração do Serviço de Moradia Social à rede sócio assistencial;
- II. Utilização do estoque imobiliário ocioso e da infra-estrutura instalada.
- III. Preservação e recuperação do patrimônio cultural;

Art. 4º O Serviço de Moradia Social deverá ser regido pelos princípios definidos pelo SNHIS, instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e subsidiariamente, pelos que seguem:

- I. Oferta de moradia como serviço público permanente;
- II. Adequação às características da demanda local;
- III. Co-financiamento entre entes federados para a implementação das ações;
- IV. Descentralização da gestão da e da administração;
- V. Estímulo à implantação de tarifas sociais pelas concessionárias de serviços públicos;
- VI. Adoção de incentivos fiscais ou isenções tributárias, observadas as competências constitucionais de cada ente federado;
- VII. Garantia do direito à moradia por meio de acesso ao fundo específico do serviço, a ser regulamentado.

Art. 5º O Serviço de Moradia Social deverá observar as diretrizes definidas pelo SNHIS, instituída pela Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, e subsidiariamente, as que seguem:

- I. Articulação das políticas urbanas, de promoção social e de preservação do patrimônio cultural;
- II. Gestão compartilhada, por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil;
- III. Constituição de parque imobiliário público destinado ao Serviço de Moradia Social;
- IV. Adoção de medidas para ampliar a oferta de imóveis privados para o Serviço de Moradia Social;
- V. O acompanhamento sócio-educativo, previamente à ocupação das unidades e na sua pós ocupação;
- VI. A constituição de fóruns, junto aos conselhos estaduais ou municipais de habitação, para acompanhamento, monitoramento e resolução dos conflitos oriundos da gestão do SMS.

Art. 6º O serviço de Moradia social é destinado a famílias de baixa renda, incluindo as unipessoais, conforme critérios definidos pelo SNHIS e pelas políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizadas as que pertençam aos seguintes segmentos:

- I. Pessoas com 60 anos ou mais;
- II. Pessoas em situação de rua;

- III. Pessoas com deficiência;
- IV. Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, a ser definido em regulamento;
- V. Moradores de áreas de risco, insalubridade e de preservação ambiental.

§ 1º Somente farão parte da demanda de atendimento famílias que não sejam proprietárias, promitentes compradoras, permissionárias, promitentes permissionárias dos direitos de aquisição ou arrendatários de outro imóvel.

§ 2º Os beneficiários do SMS poderão ser inscritos nos demais programas habitacionais de interesse social, desde que atendam as regras de financiamento, e nesse caso, poderão ser transferidos de programa, sendo vedado o atendimento simultâneo

§ 3º É garantida a permanência das famílias no Serviço de Moradia Social, enquanto mantidas as condições para serem beneficiárias.

Art. 7º O parque imobiliário do Serviço de Moradia Social compreende duas modalidades de intervenção: “parque público” e “parque privado”.

Parágrafo Único. Para fins dessa lei, parque imobiliário define-se como o conjunto de empreendimentos ou unidades habitacionais destinado ao Serviço, localizados em áreas urbanas consolidadas, dotadas de infra-estrutura e dinâmica urbana, acesso a transportes coletivos e ofertas de emprego.

Art. 8º A modalidade “parque público” é constituída de unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa jurídica de direito público, produzidas ou adquiridas de terceiros.

§ 1º A União poderá executar de maneira direta, ou mediante repasse de recursos aos Estados e Municípios, as ações necessárias para viabilizar as unidades habitacionais para esta finalidade.

§ 2º Deverão ser priorizados para constituição do parque público os imóveis próprios dos entes federados que se encontrem vazios ou subutilizados.

Art. 9º A modalidade “parque privado” é constituída de unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa física ou jurídica de direito privado, alugadas para o poder público para os fins desse serviço.

§ 1º O poder público poderá adiantar o pagamento dos aluguéis devidos ao proprietário para viabilizar a recuperação ou construção de unidades a serem disponibilizadas ao Serviço de Moradia Social.

§ 2º Poderá a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no atendimento ao previsto no caput deste artigo, editar normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios aos proprietários.

Art. 10º Em situações de risco, desastre natural, ou havendo necessidade de remoção para intervenção pública, poderá ser adotada a “bolsa aluguel”.

§ 1º A “bolsa aluguel” garante o acesso de famílias de baixo poder aquisitivo ao mercado locatício em caráter emergencial, por período determinado, e compreende:

- I. Subsídio para o pagamento dos aluguéis mensais;
- II. Oferecimento de garantia, quando necessário.

§ 2º O valor máximo de aluguel mensal permitido para admissão será composto pelo valor da bolsa e pelo valor que o beneficiário pode comprometer, de acordo com a renda mensal familiar.

§ 3º A duração do benefício dependerá das políticas a ele atreladas.

Art. 11º Para a constituição do parque imobiliário público e o privado deverão ser observados as seguintes disposições:

§ 1º Nas modalidades “parque público” e o “parque privado” serão assegurados:

- I. Condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;
- II. Disponibilidade de unidades adaptadas ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosa, de acordo com a demanda, e conforme a Lei Federal 10.098 de 19 de dezembro de 2000 e Decreto 5.296 de 02 de dezembro de 2004;

§ 2º Nas modalidades “parque público” e o “parque privado” serão estimulados:

- I. Tamanhos variados de unidades, adequados aos diferentes perfis familiares;
- II. A individualização da cobrança das tarifas de água, luz e gás;
- III. O respeito aos padrões de qualidade;
- IV. A sustentabilidade ambiental das construções;
- V. A previsão de áreas para atividades coletivas ou de geração de renda;
- VI. O uso misto como forma de viabilizar economicamente a manutenção dos empreendimentos.

§ 3º As unidades habitacionais a serem selecionados na “bolsa aluguel” deverão apresentar, necessariamente, as seguintes características:

- I. Ser de uso exclusivamente residencial, sendo vedada a co-habitação;
- II. Possuir condições de habitabilidade, bem como bom funcionamento das instalações prediais;

- III. Possuir tamanho adequado ao número de membros da família;
- IV. Ser de propriedade privada.

Art. 12 Compõem os recursos do SMS os fundos públicos direcionados à habitação de interesse social, os recursos públicos orçamentários, os oriundos de parcerias com outros órgãos públicos, instituições públicas ou privadas, os oriundos de doação, além de fontes externas nacionais ou internacionais garantidas a perenidade do Serviço.

Art. 13 Na implementação do SMS devem ser respeitadas as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional e desenvolvimento urbano.

Art. 14 A gestão do SMS compreende a gestão do Serviço, a gestão do parque imobiliário, e a gestão do empreendimento.

Art. 15 A gestão do Serviço será compartilhada entre os entes federados, por meio da assinatura de contratos de gestão.

Parágrafo único. O contrato de gestão que fala o caput deverá prever, pelo menos, os seguintes itens.

- I. Critérios de definição da demanda;
- II. Construção da viabilidade econômica;
- III. Instituição de fóruns, junto aos conselhos estaduais ou municipais de habitação, para acompanhamento, monitoramento e resolução dos conflitos oriundos da gestão do SMS.

Art. 16 A gestão do parque imobiliário, público e privado são de responsabilidade do ente local, que poderá realizá-la de maneira direta ou indireta.

Parágrafo único. Estão entre as atribuições do gestor do parque imobiliário:

- I. O monitoramento geral dos empreendimentos que constituem o parque imobiliário;
- II. O recolhimento da parcela dos custos de manutenção do empreendimento pagos pelos beneficiários e sua correta destinação;
- III. A criação de fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução dos conflitos oriundos da gestão do SMS.

Art. 17 A gestão do empreendimento deverá ser feita por entidades sem fins lucrativos legalmente constituídas com finalidades estatutárias de apoio a melhoria das condições de vida da população de baixa renda, devidamente conveniadas para este fim com o ente local.

Parágrafo único. Estão entre as atribuições do gestor do empreendimento:

- I. A administração condominial

- II. O acompanhamento sócio-educativo das famílias beneficiárias, contribuindo para o fortalecimento da participação social nos processos decisórios da organização condominial e nas mediações dos programas de inclusão social.
- III. A manutenção preventiva e corretiva dos empreendimentos, priorizando a orientação e treinamento dos moradores para conservação das instalações.
- IV. A participação nos fóruns de acompanhamento, monitoramento e resolução dos conflitos oriundos da gestão do SMS.

Art. 18 Caberá ao Poder Executivo a regulamentação do SMS, especialmente em relação:

- I. À fixação das diretrizes e condições gerais;
- II. À distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos;
- III. Aos valores e limites máximos de subvenção;
- IV. À participação dos beneficiários nos custos do serviço;
- V. Ao estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica; e
- VI. Ao estabelecimento das condições operacionais para pagamento, controle da subvenção econômica e acesso ao fundo do serviço;
- VII. Ao fundo específico para garantir a qualidade e a continuidade do Serviço de Moradia Social no caso de incapacidade de pagamento e inadimplência dos beneficiários;
- VIII. Ao estabelecimento dos mecanismos de gestão e a institucionalização necessárias;
- IX. As competências e atribuições dos integrantes do SMS.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A questão da moradia segue ainda como um dos principais desafios para a inclusão social no país. Políticas públicas recentes têm ampliado a oferta de recursos para a área e aumentado os números da produção habitacional.. Entretanto, tais políticas, voltadas à transferência final da propriedade ao beneficiário, têm se mostrado insuficientes frente ao passivo habitacional e sua diversidade.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD¹, o déficit habitacional brasileiro atingiu 7,9 milhões de residências em 2006, sendo aproximadamente 6,5 milhões em áreas urbanas. Destas, 2,2 milhões estão em regiões metropolitanas, onde o déficit é composto quase totalmente por famílias de baixíssima renda², cujas fontes de renda e capacidade de pagamento não se enquadram facilmente nas normas do Sistema Financeiro de Habitação.

Tais famílias buscam suprir a necessidade da moradia através da ocupação precária e irregular, de terras distantes ou impróprias para o uso residencial, conforme mostram os dados da PNAD 2005 que apontam que 35,5% dos domicílios urbanos do país estão em condições inadequadas para moradia (inadequação fundiária, carência de infra-estrutura ou adensamento excessivo), gerando um movimento contínuo de periferização que se consolidou, no país, como modelo de expansão urbana nos últimos 50 anos.

Um resultado direto da expansão freqüente das fronteiras das cidades foi o surgimento de um vultoso parque imobiliário vazio, subutilizado e especulativo que, somado às transformações econômicas no território, resultou no esvaziamento de áreas urbanas consolidadas e proporcionou a perda de população e a diminuição das atividades formais de trabalho (em 2006, foi contabilizada a existência de cerca de 5 milhões de domicílios vagos, em áreas urbanas, dos quais 87,9% estão em condições de serem ocupados).

Parte deste percentual constitui-se de imóveis públicos. Desde 2003 foram empreendidos grandes esforços, no âmbito do governo federal, através da edição de medidas provisórias e da instituição de grupos de trabalho interministeriais, para a disponibilização de parte deste estoque imobiliário público vazio, hoje constituído de cerca de 600.000 imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do INSS, para programas habitacionais de interesse social.

Tais esforços tem sido insuficientes para viabilizar empreendimentos de baixa renda nestes imóveis, sobretudo em áreas consolidadas, com infra-estrutura instalada. Isso acontece, em parte, devido ao alto preço especulado da terra no entorno que aumenta o preço de aquisição do imóvel, e, em parte, devido ao volume dos investimentos necessários para a recuperação e adequação de imóveis em péssimo estado de conservação, inviabilizando a produção de unidades dentro dos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais de interesse social existentes no governo federal, sem falar das dificuldades de regularização documental dos imóveis.

Entretanto, é certo que para a população de baixa renda a localização central é preponderante para o desenvolvimento de atividades econômicas. Segundo pesquisa realizada em 92 imóveis encortiçados de São Paulo³, 48% dos moradores vão trabalhar a pé e quase 75% gastam menos de 30 minutos no trajeto para o trabalho.

¹ Dados retirados da publicação Déficit habitacional no Brasil 2006, elaborada pela Fundação João Pinheiro e editada pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (Brasília, 2008).

² 89,7% do déficit é composto por famílias com faixa de renda até 3 salários mínimos.

³ Kohara, Luis. Dissertação de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 1999.

O alto valor da terra, que impossibilita a realização de empreendimentos habitacionais de baixa renda financiados com recursos públicos em áreas centrais, aliado à necessidade de otimização de gastos com deslocamento, impulsiona o crescimento de um mercado de aluguel informal de alta rentabilidade⁴. Hoje, segundo o IBGE, 30% dos domicílios urbanos são alugados, com ônus excessivo (comprometimento de mais de 30% da renda mensal), por famílias de renda até 3 s.m.⁵.

Em São Paulo, em 1.999, por exemplo, os aluguéis de imóveis encortiçados variam de R\$ 196 a R\$ 260, para uma área média de 11,9 m², em condições de insalubridade em 23% dos casos, o que significa um comprometimento de 30% da renda para 31,1% das famílias residentes e de mais de 60% no caso de 23,3% das famílias (Kohara, 1999).

Tal situação leva ao empobrecimento familiar e à precarização das condições de habitabilidade nas moradias de locação informal e aumenta o risco de aceleração do processo de adensamento dos assentamentos populares informais e cortiços.

Considerando que a população mais atingida pela carência de opções dignas de moradia situa-se na faixa de renda familiar até 3 s.m., destaca-se a necessidade de se desenhar políticas públicas que extrapolem a provisão de habitação, possibilitando a transformação da realidade social das famílias e promovendo a cidadania.

Trata-se, portanto, de pensar a moradia como forma de inserção e desenvolvimento social, aliando-a a redes de apoio, sistemas de acompanhamento sócio assistencial e políticas de desenvolvimento econômico e geração de renda.

Coloca-se como desafio construir em todos os setores da sociedade o entendimento de que a moradia, entendida como parte integrante de uma rede social de apoio à população de baixa renda, pode ser também um serviço público, no qual o poder público deve ser o ator principal, seja de forma direta, seja por meio de parcerias.

Para tanto, o desenvolvimento de políticas de moradia com caráter locatício para população de baixa renda é um modelo a ser adotado, que já tem sido longamente aplicado em diversos países do mundo e ainda em alguns projetos pioneiros no Brasil, conforme demonstrado no Seminário Internacional de Locação Social realizado pelo Ministério das Cidades em 2008, quando foram apresentadas as experiências brasileira, francesa, italiana, sul-africana e uruguaia a mais de 400 participantes.

Desta forma, a partir do pressuposto de que a utilização da locação como estratégia está relacionada não só à provisão de uma opção de moradia, mas também à promoção social das famílias beneficiárias, propomos a instituição do Serviço de Moradia Social, como serviço público gratuito, que visa garantir a moradia em centros urbanos para a população de baixa renda, por meio de um conjunto de ações e iniciativas integradas com as demais

⁴ Segundo dados de Abramo/Infosolo, 2006, os preços de aluguel praticados em assentamentos populares informais, por exemplo, variam de R\$ 113,00, em Belém, a R\$ 246,00, em Porto Alegre.

⁵ 5,4 milhões de pessoas gastam mais de 30% da renda com o aluguel. (PNAD 2007).

políticas de desenvolvimento urbano e promoção social, implementadas de forma participativa, continuada e articulada entre os entes federativos e organizações da sociedade civil.

O Serviço de Moradia Social compreende duas modalidades de atuação: “parque público” de unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa jurídica de direito público, produzidas ou adquiridas de terceiros. e “parque privado” constituída de unidades habitacionais novas ou requalificadas, de propriedade de pessoa física ou jurídica de direito privado, alugadas para o poder público para os fins desse serviço. Ainda, propõem-se para as situações de risco, desastre natural, ou havendo necessidade de remoção para intervenção pública, a adoção da “bolsa aluguel que constitui subsídio e garantia por período determinado, viabilizando o acesso de famílias de baixo poder aquisitivo ao mercado locatício em caráter emergencial.”.

Com necessidade de investimento semelhante, ou maior, por empreendimento em comparação às políticas habitacionais tradicionais, o SMS apresenta, em contrapartida, retorno maior no tempo, tanto pela sua capacidade de formação de capital social, quanto pela sua atuação como estratégia de reabilitação urbana e edilícia, sobretudo do parque imobiliário público e de imóveis pertencentes a conjuntos urbanos ou arquitetônicos de relevância histórica e cultural.

Sala das Sessões, de novembro de 2009

Deputado PAULO TEIXEIRA

Deputado ZEZÉU RIBEIRO