

13

Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros

Contextualização

O Brasil conta hoje com cerca de 80% da sua população morando em área urbana. O déficit habitacional se agrava cada vez mais, principalmente nos grandes centros urbanos e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns relacionados à falta de planejamento, ausência de reforma fundiária, de controle sobre o uso e a forma de ocupação do solo.

Alguns estudos mostram que o déficit habitacional no Brasil corresponde a 5,8 milhões de moradias, das quais 82% estão localizadas na área urbana. Por volta de 89% do problema de moradia está concentrado nas populações de baixa renda, a camada da população mais atingida pelas diversas consequências das desigualdades sociais (FJP/Pnad, 2008).

Além do grande déficit habitacional, existe outro problema histórico na área de habitação, qual seja: a fragmentação, descontinuidade e desarticulação das políticas habitacionais nos três âmbitos de governo, com evidente pulverização de recursos entre diversos programas.

Com vistas a enfrentar esses dois grandes problemas – falta de moradia digna e desarticulação entre União, Estados e Municípios na execução de políticas habitacionais –, o governo federal decidiu retomar o processo de planejamento do setor habitacional, traçando assim, com a ajuda do Conselho Nacional das Cidades, uma Política Nacional de Habitação.

A Política Nacional de Habitação

A Política Nacional da Habitação (PNH) obedece a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à habitação digna, e considera fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

Essa política, instituída pelo Ministério das Cidades em 2004, conta com um conjunto de instrumentos a serem criados, pelos quais se viabilizará a sua implementação. São eles: o Sistema

Nacional de Habitação, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

Um dos principais objetivos da PNH é a mobilização de recursos, que se daria pela estruturação do Sistema Nacional de Habitação de forma a viabilizar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, quantitativo e qualitativo, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações. Busca-se a ampliação da destinação de recursos não onerosos e perenes por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem canalizados para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo, de forma a viabilizar subsídios para a habitação de interesse social.

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação é o principal instrumento da Política Nacional de Habitação. O desenho institucional adotado na sua estruturação visa à possibilitar o alcance dos princípios, objetivos e diretrizes da política, suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para se enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com a participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal.

Em 16 de junho de 2005 foi sancionada a Lei nº 11.124, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.

O SNHIS tem como principais objetivos:

- 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.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

O FNHIS, também instituído pela Lei nº 11.124/2005, tem como finalidade unir recursos de diferentes fontes que sejam destinados exclusivamente a subsidiar a população de mais baixa renda, na qual se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Conta com recursos oriundos das fontes previstas no artigo 7º da referida lei.

Esses recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, conforme estabelece o art. 12, da Lei nº 11.124, por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social. A partir de prazos estipulados pelo Conselho Gestor do FNHIS, para acessar os recursos, Estados, Distrito Federal e Municípios devem firmar termo de adesão ao SNHIS; constituir fundo local, com dotação orçamentária própria; constituir conselho gestor; apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); e elaborar relatórios de gestão.

Conforme previsto no art. 24 dessa lei, é facultado ao Ministério das Cidades a aplicação direta de recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas. Desse modo, atualmente, os repasses dos recursos do FNHIS são feitos na forma de transferências voluntárias, por meio de Contratos de Repasse (CR) da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal. Está sendo operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que repassa os recursos à medida que as obras são executadas e atestadas.

A partir da promulgação da Lei nº 11.578 de 2007, os repasses dos recursos do FNHIS para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) passaram a ser considerados transferências obrigatórias, formalizadas por meio de Termo de Compromisso (TC) entre a União e o ente receptor dos recursos. Tanto os contratos de repasse, quanto os termos de compromisso, preveem o aporte de contrapartida de Estados, Municípios e Distrito Federal, que poderá ser em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços economicamente mensuráveis, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

Para viabilizar o funcionamento do Sistema Nacional, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) vem tentando promover um processo de sensibilização dos governos locais para apoiar a criação ou adaptação de fundos locais de habitação de interesse social, de seus conselhos gestores participativos e estimular a elaboração dos planos locais de habitação. Como será visto adiante, o cumprimento dessas ações é obrigatório aos Estados, Municípios e DF, e aqueles que não o fizerem podem vir a comprometer a continuidade de repasse de recursos do FNHIS.

Os investimentos do Fundo Nacional de Habitação em 2009 e 2010

A análise dos valores pagos pelos programas que fazem parte do FNHIS no primeiro semestre de 2010 mostra que, nesse ano, já foram gastos R\$ 615,4 milhões (Tabela 1). Entre as ações agrupadas nos programas, as que vêm recebendo maiores investimentos são as relacionadas à urbanização de assentamentos precários (UAP). A ação de apoio à habitabilidade de assentamentos precários chegou a receber 51% do total de valores pagos; e a ação de apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários recebeu 28%. Ou seja, 79% dos recursos foram

alocados para a urbanização de assentamentos precários. Apenas o restante, 21% (R\$ 49 milhões), foi direcionado à construção de novas moradias.

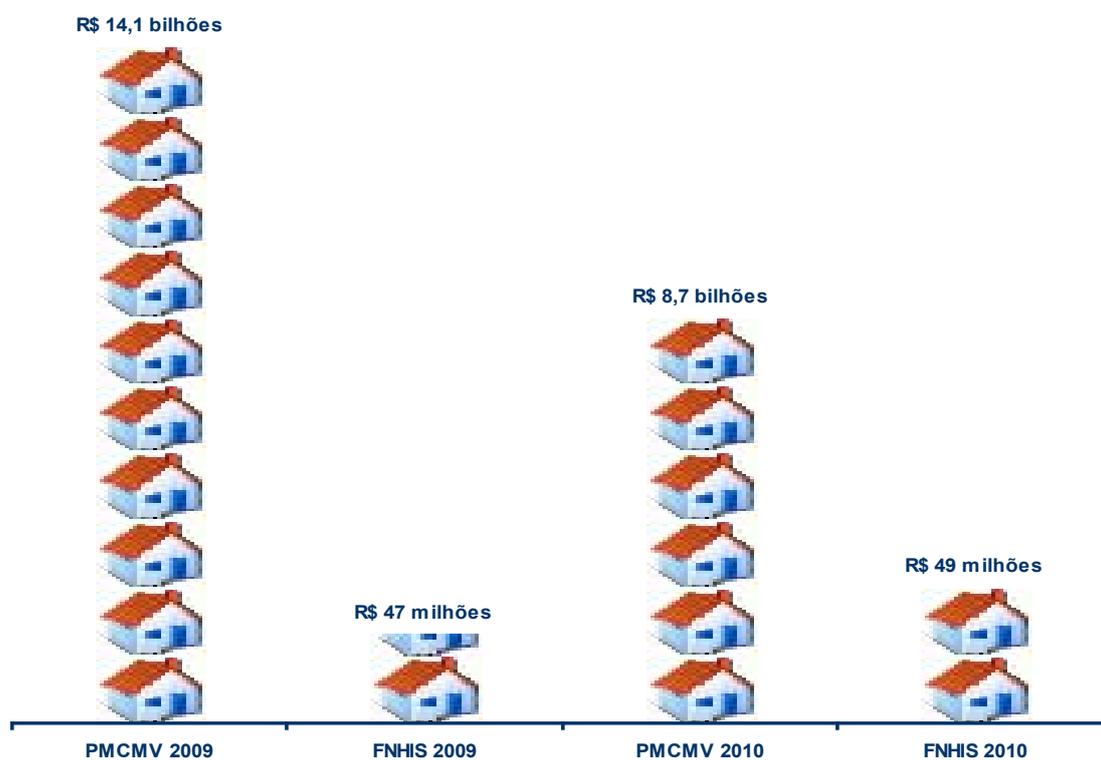
O escasso direcionamento de recursos ao FNHIS para a construção de casas populares também ficou evidenciado no seu relatório de execução orçamentária do ano passado. Em 2009, foram efetivamente pagos apenas R\$ 47 milhões para a provisão habitacional (construção de moradias populares), que representa apenas 4% do total pago no ano todo. A outra parte (96%), de R\$ 1,2 bilhão, foi usada em projetos de urbanização de assentamentos precários.

Quando se compara com os valores que estão sendo gastos no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), vê-se que esse programa vem levando boa parte dos recursos da habitação, esvaziando a função do FNHIS. O próprio relatório de gestão de 2009 do FNHIS diz que essa visível concentração dos seus recursos em ações de UAP deve-se ao fato de que o PMCMV, criado em julho de 2009, com a Lei nº 11.977, passou a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional. O programa configura-se atualmente como a maior política de investimento em habitação do governo federal, e tem como objetivo construir e financiar 1 milhão de moradias para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos.

O que se nota é que grande parte dos recursos da União para a construção de casas populares está sendo direcionada para o PMCMV, e não para o Fundo Nacional de Habitação. A modalidade de provisão habitacional do FNHIS vem recebendo poucos investimentos, tanto do PAC, por meio da seleção de PLHIS, Produção Social da Moradia (PSM) e Assistência Técnica (AT), como de recursos não PAC em emendas parlamentares (ver Gráfico 1).

De certo modo, o PMCMV pode desestimular a adesão de algumas prefeituras ao Sistema Nacional de Habitação, pois o governo está investindo no setor habitacional por outros meios e está direcionando um aporte de recursos a esse programa extremamente maior do que o que está sendo direcionado ao FNHIS. O que se vê é que o esforço e os gastos que os Municípios estão tendo para cumprir as exigências para adesão ao sistema estão sendo infundados, pois as verbas para construção de casas não estão ao menos passando pelo Fundo Nacional de Habitação.

Gráfico 1 – Quantidade de recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao FNHIS em 2009 e 2010



Fonte: Balanço do PMCMV até 13 de abril de 2010; Siafi/STN.

Elaboração: CNM.

* O valores do FNHIS neste gráfico se referem apenas aos recursos destinados à provisão habitacional.

Tabela 1 – Execução orçamentária dos programas do FNHIS de janeiro a junho de 2010

Execução da despesa nos Programas 1128 e 9991 para municípios até junho de 2010, incluindo os restos a pagar.									
UF	Apoio à Habitabilidade de Assentamentos Precários	Apoio a empreendimentos de saneamento Integrado em assentamentos precários	Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários	Apoio à provisão de habitação	Gestão e Administração do programa	Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de Assentamentos	Apoio à elaboração dos planos habitacionais	Outros	Total
AC	-	-	303.221,56	237.938,00	-	-	-	292.500,00	833.659,56
AL	-	-	8.887.708,13	1.143.346,09	-	-	963.710,00	275.618,09	11.270.382,31
AM	1.990.648,29	-	4.051.578,88	1.319.481,33	-	-	-	1.499.000,00	8.860.708,50
AP	4.302.667,81	-	-	-	-	-	-	-	4.302.667,81
BA	1.177.116,97	5.990.244,97	2.932.864,90	3.852.937,65	-	-	-	735.221,45	14.688.385,94
CE	11.569.786,80	-	7.717.215,28	2.016.228,67	-	-	-	689.400,00	21.992.630,75
DF	-	-	-	-	50.768,67	3.085,00	-	-	53.853,67
ES	2.267.411,19	4.883.380,11	252.646,20	1.270.628,64	-	-	-	-	8.674.066,14
GO	13.634.936,71	5.452.513,18	1.193.093,03	4.332.510,03	-	-	63.804,00	803.208,24	25.480.065,19
MA	4.126.461,24	5.182.998,01	710.299,47	1.272.634,41	-	-	-	-	11.292.393,13
MG	68.599.667,86	1.215.059,25	891.038,20	11.501.665,71	-	-	-	1.549.094,34	83.756.525,36
MS	5.334.017,96	4.248.911,24	440.333,79	795.480,64	-	-	-	222.724,00	11.041.467,63
MT	2.967.282,68	-	196.474,04	496.423,35	-	-	-	30.256,75	3.690.436,82
PA	8.277.646,60	5.599.688,32	197.660,00	2.492.764,53	-	-	58.640,00	636.984,00	17.263.383,45
PB	7.809.954,27	1.192.203,11	3.327.059,54	580.410,76	-	-	-	4.405.477,36	17.315.105,04
PE	6.386.596,76	9.648.606,99	1.305.090,81	655.239,93	-	-	-	374.569,60	18.370.104,09
PI	2.046.152,99	4.860.545,50	448.106,48	1.889.284,03	-	-	-	68.800,00	9.312.889,00
PR	3.796.054,24	11.317.037,77	1.850.105,57	1.646.751,17	-	-	110.106,34	919.280,28	19.639.335,37
RJ	63.101.690,72	41.316.044,56	7.274.411,62	1.276.212,59	-	-	-	2.948.192,34	115.916.551,83
RN	6.079.745,31	-	1.233.227,02	498.038,95	-	-	-	410.296,23	8.221.307,51
RO	10.775.775,38	-	1.673.145,83	2.515.686,80	-	-	-	85.342,01	15.049.950,02
RR	-	-	609.741,03	437.038,51	-	-	58.640,00	248.966,25	1.354.385,79
RS	17.232.691,85	7.852.126,11	4.247.579,67	2.091.824,87	-	-	246.288,00	2.090.107,25	33.760.617,75
SC	4.213.832,41	1.844.160,00	-	1.995.637,28	-	-	104.852,00	490.313,97	8.648.795,66
SE	6.639.105,29	3.623.858,14	-	109.073,79	-	-	-	276.022,54	10.648.059,76
SP	57.996.150,64	58.859.369,52	5.557.607,56	4.386.964,12	-	-	249.754,00	2.576.765,17	129.626.611,01
TO	3.531.850,89	-	-	599.455,11	-	-	-	217.902,01	4.349.208,01
BR	313.857.244,86	173.086.746,78	55.300.208,61	49.413.656,96	50.768,67	3.085,00	1.855.794,34	21.846.041,88	615.413.547,10

Fonte: Siafi/STN.

O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS)

O CGFNHIS é um órgão de caráter deliberativo, instituído pelos artigos 9º e 10º da Lei nº 11.124/2005 e regulamentado pelos artigos 5º e 6º do Decreto nº 5.795/2006 e tem como principal objetivo garantir o controle social e a transparência na gestão e na aplicação dos recursos do FNHIS.

O Conselho tem a presidência exercida pelo Ministério das Cidades e é composto de forma paritária por representantes dos órgãos e entidade do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil. 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.

Entre as competências do CGFNHIS que estão definidas no seu regimento interno, aprovado pela Resolução CGFNHS nº 01, de 24 de agosto de 2006, destacam-se: estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS; deliberar sobre os programas de aplicação de

recursos submetidos pelo Ministério das Cidades; estabelecer outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS, além daquelas estabelecidas na Lei nº 11.124/2005; e dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência.

Ao analisar as 33 resoluções publicadas, até o momento, pelo Conselho Gestor do FNHIS, percebe-se que a maioria regulamenta apenas as questões destacadas anteriormente, não sendo abordado, por exemplo, os pontos que envolvem a transferência de recursos do FNHIS para os fundos locais, conforme previsto na Lei nº 11.124/2005.

A adesão dos Municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

Como mencionado supra, a Lei nº 11.124/2005 prega que, para receber recursos do FNHIS, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem firmar Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação, que significa constituir um fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS. Além disso, devem criar um conselho gestor para o fundo local e um plano local.

Foi também estabelecido um prazo, que expirou em 30 de junho de 2010, para que os entes federativos formalizassem sua adesão ao SNHIS, que se dá mediante a assinatura do termo de adesão, a apresentação da lei municipal de criação do fundo e do conselho gestor. Já os planos habitacionais locais devem ser concluídos até dezembro de 2010. Esse processo de adesão teve início em 2006.

Segundo o balanço realizado pela SNH (Ministério das Cidades) em 2 de julho de 2010, após o encerramento do prazo ainda existem 2.202 Municípios com pendências na adesão ao sistema, ou seja, ainda prescindem da apresentação da lei de criação do fundo e do conselho já aprovada. Esse balanço também mostrou que 205 Municípios ainda não aderiram ao sistema, como pode ser visto na Tabela 2.

Embora seja um universo muito pequeno de Municípios que não aderiram ao sistema – 3,7% do total –, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) entrou em contato com alguns para saber os motivos dessa não adesão. Os resultados encontrados foram:

- Alguns Municípios já executam programas municipais e/ou estaduais de habitação, não possuindo interesse no recebimento de verbas federais para essa função, já que consideram a solicitação de recursos um processo muito burocrático e de difícil aprovação.
- Alguns Municípios alegam que, por serem muito pequenos, não possuem problemas relacionados à falta de moradia, não se interessando também pelos recursos federais voltados à habitação e entendem que as exigências do SNHIS são de grande complexidade.

- Alguns Municípios não conseguem aprovar na Câmara Municipal a lei de criação do fundo e do conselho gestor, ficando impedidos de dar continuidade ao processo de adesão.

Distribuição atual da situação dos Municípios no SNHIS

Segundo a tabela seguinte, com os dados da SNH (2 de julho de 2010), o Norte é a região do País com maior percentual de Municípios que não aderiram ou que possuem pendências (os que terão repasses bloqueados), com 69% de cidades ainda irregulares. Em seguida vem a região Centro-Oeste, com 57% de seus Municípios ainda irregulares. O Sul é a parte do País mais avançada na questão.

A análise por Estado constata que grande parte dos Municípios do Amazonas (84%) ainda possui pendências ou não aderiu. Em seguida vem o Acre, com 73% de seus Municípios ainda com problemas. Os Estados fora da região Norte com mais Municípios irregulares são Espírito Santo (63%), Piauí (63%) e Mato Grosso (61%).

Tabela 2 – Adesão de Municípios ao SNHIS por Estado

Região	UF	Municípios que não aderiram	Municípios que aderiram (sem pendências)	Municípios com pendências	% Municípios que não aderiram e com pendências
Norte	AC	0	6	16	73%
	AM	9	10	43	84%
	AP	0	5	11	69%
	PA	6	56	81	61%
	RO	1	17	34	67%
	RR	0	5	10	67%
	TO	1	38	100	73%
Norte Total		17	137	295	69%
Nordeste	AL	1	77	24	25%
	BA	16	242	159	42%
	CE	0	157	27	15%
	MA	13	97	107	55%
	PB	3	127	93	43%
	PE	9	118	58	36%
	PI	10	83	131	63%
	RN	4	78	85	53%
SE	7	46	22	39%	
Nordeste Total		63	1025	706	43%
Sudeste	ES	2	29	47	63%
	MG	46	445	362	48%
	RJ	2	48	42	48%
	SP	43	398	204	38%
Sudeste Total		93	920	655	45%
Sul	PR	5	263	131	34%
	RS	22	337	137	32%
	SC	0	277	16	5%
Sul Total		27	877	284	26%
Centro-Oeste	DF	0	1	0	0%
	GO	0	101	145	59%
	MS	0	42	36	46%
	MT	5	55	81	61%
Centro-Oeste Total		5	199	262	57%
Total geral		205	3158	2202	43%

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação, posição em 2 de julho de 2010.

Elaboração: CNM.

Sobre a não adesão ao SNHIS (melhorar título)

De acordo com a Secretaria Nacional de Habitação, os Municípios que não aderirem ao SNHIS ou possuírem pendências não poderão mais solicitar recursos ao FNHIS e também perderão investimentos já previstos, inclusive para obras em andamento. Ou seja, o governo federal não realizará mais contratos de repasse ou termos de compromisso (PAC), com recursos do FNHIS, com Municípios que não estejam em situação regular no sistema.²

Tendo em vista que a maior parte dos recursos do FNHIS foram alocados a partir de verbas do PAC, os Municípios que não aderirem ou que estejam com pendências também não se beneficiarão mais com obras de habitação e urbanização de assentamentos precários com recursos do PAC. Ou seja, atualmente, 43% dos Municípios brasileiros (2.407) serão penalizados, pois não aderiram ainda ao SNHIS ou possuem pendências.

Esse radicalismo do governo federal traz como justificativa a necessidade de colocar em funcionamento um sistema nos três níveis federativos para o planejamento urbano e habitacional.

Atualmente, os Municípios que cumprirem parte dos requisitos de adesão (apresentaram a lei que cria o fundo e o conselho gestor) poderão continuar recebendo recursos do FNHIS por meio de contratos de repasse e pelo PAC. Segundo o balanço feito após o término do prazo, 3.158 Municípios conseguiram atender aos requisitos mínimos para a adesão e continuarão a acessar os recursos normalmente, por meio de contratos de repasse, mas não estão em prática ainda as transferências fundo a fundo.

Outra exigência do SNHIS que merece destaque é a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com prazo até dezembro de 2010. De acordo com o balanço feito pela Secretaria Nacional de Habitação, em 20 de julho de 2010 o Ministério possuía 1.525 contratos vigentes com Municípios para a elaboração do PLHIS, dos quais apenas 114 foram concluídos. Quanto ao restante, 492 estão em execução e 919 ainda não foram iniciados.

Ao questionar alguns dos Municípios que não iniciaram os trabalhos, a CNM identificou que muitos deles tentaram realizar o processo de licitação, porém não encontraram consultoria disponível para a elaboração dos PLHIS. A escassez de profissionais capacitados para atuar na área de planejamento urbano, o baixo valor repassado para elaboração dos PLHIS e a dificuldade de acesso a alguns Municípios podem ser considerados fatores que inviabilizam esse processo.

2 Como já mencionado acima, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem firmar Termo de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação, que inclui a obrigação de constituir um fundo, com dotação orçamentária própria, criar um conselho gestor para o fundo local e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Outros alegam que já realizaram a primeira etapa do plano e aguardam aprovação da CEF. É importante salientar que o Ministério só considera que o plano foi iniciado quando a primeira etapa é aprovada pela CEF, que por sua vez leva um tempo muito longo na avaliação.

Essa exigência do PLHIS é um ponto que também causa preocupação, pois se sabe das dificuldades técnicas e políticas que os Municípios, principalmente os de pequeno porte, têm para elaborar esse tipo de plano. Isso mostra que haverá uma longa jornada para os outros 4 mil Municípios, que não possuem financiamento do Ministério das Cidades, elaborarem os seus planos até o final deste ano, já que os mesmos deverão usar recursos próprios e equipe técnica local.

O bloqueio de recursos na área de habitação para aqueles que não conseguirem cumprir os prazos se trata de uma medida um tanto prejudicial aos Municípios. E mesmo que esses cumpram todos os passos, sabe-se que ainda não existe qualquer norma regulamentando claramente como se darão as transferências do fundo nacional para os fundos locais. Espera-se que até dezembro de 2010, prazo final para os Municípios elaborarem seus planos, haja alguma normatização a respeito dessas transferências; caso contrário, o objetivo de se realizar a distribuição descentralizada de recursos fundo a fundo não se concretizará tão cedo, e o esforço dos Municípios terá sido em vão.

A proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008

Com vistas a garantir recursos para os fundos de habitação nas três esferas de governo, está sendo discutida na Câmara dos Deputados, desde agosto de 2008, a Proposta de Emenda Constitucional nº 285/2008 – PEC da Moradia. Essa proposta, amplamente apoiada pelos movimentos populares em prol da moradia digna, procura uma forma de o governo federal e os governos subnacionais obrigatoriamente abastecerem os seus fundos de habitação com recursos orçamentários próprios, pois temem a criação de fundos locais inertes, que não contribuam para a erradicação do déficit habitacional no Brasil.

A PEC acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre a vinculação obrigatória de recursos orçamentários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos FNHIS. Essa proposta sugere percentuais mínimos de contribuição.

Para a União, tais recursos corresponderiam a, no mínimo, 2% do produto da arrecadação dos impostos e contribuições, excetuadas as contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e a contribuição social para a previdência dos servidores públicos, deduzidas as transferências constitucionais aos outros entes federados.

Por sua vez, Estados e DF deverão contribuir com, no mínimo, 1% do produto da arrecadação de impostos de sua competência e dos recursos recebidos do Fundo de Participação dos Estados e do DF.

Para os Municípios, a obrigatoriedade está estabelecida em destinar ao Fundo Habitacional pelo menos 1% referente:

1. Ao produto da arrecadação dos impostos de sua competência: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).
2. Da parte que lhe pertence referente aos seguintes impostos: Imposto de Renda (IR), ITR, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e ISS.
3. Ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (existe uma posição jurídica defendida por Dr^a Elena de que as vinculações somente devem atingir as receitas orçamentárias próprias, excluindo-se, portanto, o FPM. Acho que seria interessante verificar os argumentos dela para fortalecer ainda mais o posicionamento da CNM).

O substitutivo dessa PEC, em tramitação ainda na Câmara dos Deputados, acrescentou um parágrafo à proposta estabelecendo que os Municípios com menos de 20 mil habitantes ficam dispensados de instituir o fundo de habitação de interesse social próprio, contrariando a Lei n^o 11.124/2005, que obriga todos os Municípios a criarem fundos municipais. Mas mantém a obrigatoriedade da destinação de 1% de suas receitas para a função habitação. A justificativa do relator foi a de que tais Municípios não têm grandes contingentes populacionais e de que é possível flexibilizar a exigência de instituição de um fundo, mantida a obrigação da destinação para a função habitação do percentual de recursos previsto. Outro argumento é o de que, nesses Municípios, “o custo administrativo da manutenção de um fundo específico pode não ser justificável”.

Essa flexibilidade em relação à criação de fundos para os Municípios de até 20 mil habitantes mostra-se como uma proposta acertada. Porém, a mesma proposta deveria ter sido feita em relação à vinculação orçamentária obrigatória para tais entes, uma vez que, como o próprio substitutivo da emenda diz, são localidades com baixo contingente populacional.

A CNM entende que, nesse caso, fixar constitucionalmente um percentual a ser investido em moradia seria engessar ainda mais as atividades dos gestores dos pequenos Municípios brasileiros, que tem que lidar anualmente com uma reduzida receita orçamentária. Além disso, e a despeito do esforço em se constituir um sistema seguro de investimentos no setor de habitação, entende-se que a vinculação obrigatória de receitas fere a autonomia da administração pública municipal em gerir o seu orçamento.³

3 O orçamento anual consolida uma proposta de trabalho do governo incluindo metas e recursos, identificando as intenções e os compromissos assumidos pelo Município com o pagamento das dívidas contraídas com pessoal, com implementação e manutenção de serviços essenciais e a execução de inúmeras obras que permitem que as pessoas circulem, morem e trabalhem na cidade.

Lembre-se que a própria Constituição Federal de 1988 já fixa para todos os entes federados um mínimo de investimento em saúde (incisos II e III do §2º do art. 198) e em educação (art. 212).

Especialmente no caso dos Municípios de pequeno porte, fixar mais um limite mínimo de investimento seria um desrespeito às peculiaridades regionais, muitas vezes tolhendo o gestor da liberdade de implementar as políticas públicas de maior relevância para o interesse público local. Essa forma de engessamento de recursos de forma idêntica para todos os Municípios brasileiros, que apresentam problemas sociais e déficits habitacionais totalmente heterogêneos, se configuraria como uma forma equivocada de abastecimento de fundos. Não se pode esquecer que 70% dos Municípios do País possuem até 20 mil habitantes, sendo que muitos deles são essencialmente rurais e com baixo déficit habitacional. Ou seja, não basta apenas dispensá-los da tarefa de criar um fundo, é necessário também liberá-los da vinculação orçamentária, flexibilizando assim ambas as exigências.

Nesses pequenos Municípios, que operam com reduzidas receitas, o momento da elaboração e aprovação do orçamento anual torna-se o palco de uma guerra por recursos e, ao mesmo tempo, uma difícil negociação para contemplar cada necessidade social e cada região da cidade. Nesse contexto de inúmeros problemas para serem resolvidos e de restrição de recursos, o orçamento municipal torna-se muito mais uma peça política do que uma peça técnica, na qual os recursos acabam sendo distribuídos de acordo com a gravidade das carências identificadas no Município. Ou seja, quanto menos recursos existirem, maior é o embate político para dividi-los. E obrigar a vinculação de receita a Municípios com pouca demanda no setor habitacional seria algo, no mínimo, injusto.

Não se trata de negar a importância do direito social à moradia, estatuído pelo art. 6º e colocado sob a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios pelo inciso IX do art. 23 da Constituição Federal de 1988. Mas, sim, de tratar os 5.563 Municípios brasileiros de forma justa, dando atenção à heterogeneidade e aos níveis de intensidade de problemas sociais que possuem.

Assim, a CNM considera que o ideal seria não só dispensar os Municípios com até 20 mil habitantes de instituir fundo de habitação de interesse social próprio, mas liberá-los também da obrigatoriedade da destinação de 1% de suas receitas para a função habitação (repetitivo), deixando ambas as tarefas facultativas àqueles que quiserem aderir. Melhor ainda seria flexibilizar a vinculação orçamentária para todos os Municípios, mantendo-se a autonomia da administração pública municipal de gerir seus recursos de acordo com suas próprias necessidades.

A PEC nº 285/2008, tão aclamada pelos movimentos populares (desnecessário), possui desta forma uma lógica que deve ser repensada, pois a falta de proporcionalidade e de flexibilidade na fixação desses percentuais pode vir a prejudicar muitos Municípios brasileiros.

Obrigatoriedade de inscrição dos fundos públicos no CNPJ exclusivo

A obrigatoriedade de criação de fundos vem causando ainda outra preocupação aos Municípios. A última Instrução Normativa da Receita Federal – nº 1.005/2010 –, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, determina em seu artigo 11 que todos os fundos públicos e privados de natureza contábil devem ser inscritos no CNPJ exclusivo.

Essa exigência de criação de CNPJ exclusivo para transferências de recursos a fundos municipais, como vem acontecendo com os fundos municipais de saúde, implica em uma série de obrigações acessórias aos Municípios, aumentando seus gastos administrativos com controles, balanços, recursos humanos e materiais, sendo que esses fundos são meramente contábeis. Além disso, trata-se de uma ingerência burocrática que fere a autonomia municipal e o pacto federativo, enfraquecendo ainda mais os Municípios brasileiros.

No caso da habitação, a adoção desses fundos municipais também acarretará todas essas implicações burocráticas que vem sendo muito contestadas pela CNM nos últimos meses. O ideal é que se encontre uma alternativa que cumpra a determinação legal e ao mesmo tempo não acarrete essa série de ônus aos Municípios.

Considerações finais

De acordo com o diagnóstico feito anteriormente sobre o Sistema Nacional de Habitação e suas implicações para os Municípios brasileiros, pode-se concluir que:

1. A aplicação de penalidades aos Municípios que não aderem ao sistema (SNHIS) e aos que possuem pendências, que somam atualmente 43% dos Municípios brasileiros (2.407), é uma forma um tanto radical e equivocada do governo federal impor a sistemática pensada. Da forma como o governo federal vem administrando essa questão, todos esses Municípios terão seus repasses vindos do FNHIS bloqueados, atitude precipitada diante da falta de regulamentação da sistemática de transferência entre os fundos e da falta de capacidade técnica de muitos Municípios (essa informação tem que ser trabalhada sob outro enfoque) em cumprirem todas as exigências dentro dos prazos.
2. A PEC nº 285/2008, chamada de PEC da Moradia, precisa de maior reflexão no que concerne aos Municípios de até 20 mil habitantes, uma vez que obrigar a vinculação de receita a esses entes de pequeno porte populacional, sem déficit habitacional ou com pouca demanda neste setor, seria injusto e incoerente. Além disso, tal proposta engessa ainda mais as atividades dos gestores dos pequenos Municípios brasileiros, que têm que lidar anualmente com uma reduzida receita orçamentária, ferindo a autonomia da administração pública municipal em gerir o seu orçamento de acordo com suas necessidades locais. Assim, a CNM considera que o ideal seria não só dispensar os Municípios com até 20 mil habitantes de instituir fundo

de habitação de interesse social próprio, mas liberá-los também da obrigatoriedade da destinação de 1% de suas receitas para a função habitação, deixando ambas as tarefas facultativas àqueles que quiserem aderir.

3. A obrigatoriedade de inscrição dos fundos públicos no CNPJ exclusivo é outro problema que surgirá nas prefeituras que criarem os fundos de habitação e que precisa ainda ser debatido, pois implica em uma série de obrigações acessórias aos Municípios e também fere a autonomia municipal.

Brasília, oito de julho de 2010.

Confederação Nacional de Municípios

Área de Desenvolvimento Urbano

Área de Estudos Técnicos