



COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E DEFESA DO CONSUMIDOR

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

PROTOCOLIZADO EM PLENÁRIO <i>07, 03, 18</i> às <i>10</i> : <i>08</i> h. <i>[assinatura]</i> Responsável pelo protocolo

PARECER EM PRIMEIRO TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 426/2017

Voto da Relatora

I – RELATÓRIO

De autoria do Executivo Municipal, veio à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor para emissão de parecer o Projeto de Lei nº 426/2017, que *“altera as Leis nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, que dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular, e nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, que dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências”*.

Trata-se de Projeto de Lei que promove duas modificações na legislação referente à política habitacional do Município. Uma delas inclui, como uma das possibilidades de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, o *“subsídio temporário para auxílio habitacional, com caráter de locação social, na forma e condições previstas em regulamento”*, introduzindo o inciso XVII no art. 3º da Lei nº 6.326/1993. Por sua vez, a segunda modificação introduz mudanças nos parágrafos terceiro e quarto do art. 3º da Lei nº 7.597/1998 para retirar a necessidade de que o imóvel esteja vago para que seja incluído no Programa Municipal de Assentamento - PROAS.



A justificativa do Executivo foi juntada na fl. 02, sendo o Projeto de Lei instruído com a legislação correlata nas fls. 03/07.

A proposição foi distribuída à Comissão de Legislação e Justiça, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor e à Comissão de Orçamento e Finanças Públicas.

Encaminhado à Comissão de Legislação e Justiça, o relator, vereador Wellington Magalhães, se manifestou nas fls. 10/11, pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, através de parecer da lavra do vereador Carlos Henrique, nas fls. 13/14, opinou pela aprovação da proposição, sustentando que a medida tem como intuito ampliar o atendimento à demanda habitacional para famílias que se encontram em risco social ou geológico e que não disponham de recursos para arcar com moradia. É ressaltado, ainda, que a administração dos recursos financeiros disponíveis é imprescindível nesse momento de crise em que passa o nosso país, trazendo reflexos escalonados na União, Estados e Municípios em relação à falta de subsídios para os programas atualmente existentes.

Distribuídos os avulsos à Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, fui designada relatora para análise da matéria conforme alínea "e" do inciso VIII do art. 52, do Regimento Interno, qual seja: *e) desenvolvimento e assistência social*. Na oportunidade, a Comissão de Direitos Humanos, após requerimento por mim efetivado, baixou o PL em diligência ao Conselho Municipal



de Habitação, à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte-URBEL e ao Grupo de Pesquisa *Praxis* da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. A URBEL encaminhou resposta, ressaltando a importância da locação social como política pública alternativa para o enfrentamento ao déficit habitacional. Ademais, repisou as razões que fundamentam as mudanças dos parágrafos 3º e 4º do art. 3º da Lei nº 7.597/1998. Após as análises devidas e a realização de espaços de diálogo com técnicos, ativistas e representantes de movimentos da cidade, encaminho o presente parecer para apreciação dos pares.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei nº 426/2017 propõe a efetivação de duas mudanças na política habitacional do Município, as quais devem ser analisadas separadamente. A primeira diz respeito à mudança na Lei nº 6.326/1993 que regulamenta o Fundo Municipal de Habitação Popular. E a segunda se refere a modificações na Lei nº 7.597/1998 que trata do Programa Municipal de Assentamento (PROAS). Contudo, primeiramente, é necessário tratar do papel do Conselho Municipal de Habitação no fluxo legal de formulação e execução da política habitacional do Município e principalmente ressaltar a falta de aprovação prévia pelo referido Conselho do Projeto de Lei objeto do presente parecer.

II.1. O papel do Conselho Municipal de Habitação

O Conselho Municipal de Habitação foi criado pela Lei Municipal nº 6.508/1994 e possui representantes de entidades populares (movimentos de



moradia e sindicatos de trabalhadores), de entidades empresariais, de universidades, do Poder Legislativo e do Executivo Municipal. Desde sua criação, possui caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas para produção de moradia e de curadoria dos recursos a serem aplicados. Nesse desenho, a URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte) é responsável pela execução da política habitacional, tendo um papel fundamental na construção das propostas a serem apresentadas ao Conselho. A supramencionada Lei, em seu art. 10, prevê que compete ao Conselho:

I - analisar, discutir e aprovar:

- a) os objetivos, as diretrizes e o estabelecimento de prioridades da Política Municipal de Habitação;
- b) a política de captação e aplicação de recursos para a produção de moradia;
- c) os planos, anuais e plurianuais, de Ação e Metas;
- d) os planos, anuais e plurianuais, de Captação e Aplicação de Recursos;
- e) a liberação de recursos para os programas decorrentes do Plano de Ação e Metas;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos e a execução dos programas, projetos e ações, cabendo-lhe a suspensão de desembolsos caso constatadas irregularidades;

III - propor a reformulação ou revisão de planos e programas à luz de avaliações periódicas;

IV - analisar e aprovar, anualmente, relatórios contábeis referentes à aplicação dos recursos para a habitação no Município, inclusive aqueles referentes ao Fundo Municipal de Habitação Popular;

V - analisar e aprovar os critérios de credenciamento propostos pela URBEL para a remuneração dos agentes de execução das atividades relativas a produção de moradia, bem como dos agentes de assessoria técnica;

VI - elaborar seu Regimento Interno.

Desse modo, o Conselho Municipal de Habitação possui participação obrigatória no fluxo de construção, acompanhamento e execução da política habitacional do Município. Qualquer proposta advinda do Executivo Municipal deve



passar pela análise e discussão deste colegiado e, para prosseguir, deve ser aprovada pelo Conselho.

No mesmo sentido, a legislação concernente ao Fundo Municipal de Habitação Popular. Este foi criado pela Lei nº 517/1955 com o objetivo de dar suporte financeiro à política municipal de habitação voltada para o atendimento da população de baixa renda e, posteriormente, foi regulamentado pela Lei nº 6.326/1993. De acordo com esta normativa, as políticas de aplicação de recursos do referido Fundo **devem ser formuladas em conjunto** com o Conselho Municipal de Habitação, a quem caberá: 1. aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação Popular; 2. aprovar a liberação de recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular; 3. aprovar normas e valores de remuneração dos diversos agentes envolvidos na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular; 4. fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo.

A gestão do Fundo Municipal, a partir da Lei nº 11.065/2017 (Reforma Administrativa), passou para a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SMOBI, sendo mantida também a competência da URBEL para gerir os recursos destinados à habitação (art. 11, II, da Lei nº 6.508/1994). Ressalte-se que mesmo a gestão do Fundo encontra-se submetida à fiscalização do Conselho.

Desse modo, existe um fluxo legal que garante a participação de diferentes órgãos, entidades e setores sociais na formulação, no acompanhamento e na execução da política habitacional, o que ocorre principalmente por meio do Conselho Municipal de Habitação. Em função disso, é necessário que o Executivo



Municipal respeite este fluxo legal a fim de garantir a adequada e ampla discussão sobre as matérias atinentes a esta política pública.

Contudo, verifica-se que o Executivo Municipal, no caso em comento, ignorou a necessária análise, discussão e aprovação prévias de sua proposição pelo Conselho Municipal de Habitação¹. Ou seja, o presente PL não passou pela deliberação e aprovação do Conselho legalmente competente para tanto. Isso se faz necessário antes que a proposta se transforme em lei, vez que esta mudança concede à normativa uma força cogente e universal em relação a todos os atores sociais e principalmente em relação à política habitacional municipal.

Portanto, torna-se importante destacar a centralidade do Conselho Municipal de Habitação no fluxo legal de formulação e execução da política habitacional, bem como o desrespeito do Município em relação a esse fluxo determinado por diferentes legislações municipais.

No entanto, considerando a competência da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor e os limites de análise em relação aos quais o presente parecer está adstrito (art. 52, VIII, e, do Regimento Interno), prossigo a análise do Projeto de Lei nº 426/2017.

II.2. A modificação na Lei nº 6.326/1993

A primeira modificação proposta pelo PL nº 426/2017 inclui, como uma das possibilidades de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular, o *“subsídio temporário para auxílio habitacional, com caráter de locação social, na*

¹ A mesma situação foi observada por ocasião do PL nº 413/2017, de iniciativa do Executivo Municipal.



forma e condições previstas em regulamento”, introduzindo o inciso XVII no art. 3º da Lei nº 6.326/1993. Este artigo prevê as possibilidades de aplicação dos recursos do Fundo para:

- I - urbanização de vilas e favelas;
- II - construção ou recuperação de unidades habitacionais;
- III - urbanização de lotes;
- IV - aquisição de imóveis destinados a programas habitacionais de interesse social;
- V - melhoria das condições de moradia de habitações coletivas;
- VI - regularização fundiária;
- VII - serviços de assistência técnica e jurídica aos mencionados nos incisos do artigo anterior;
- VIII - apoio técnico e material aos citados no inciso anterior;
- IX - ampliação e melhoria de unidades habitacionais;
- X - doação de *kit* de materiais para construção;
- XI - financiamento de materiais para construção;
- XII - desenvolvimento e execução de projetos para verticalização gradual de vilas e favelas;
- XIII - ações em cortiços e habitações coletivas alugadas para fins sociais.
- XIV - subsídio para aquisição de moradia pelo interessado em programa de financiamento patrocinado por órgãos e agências financiadoras públicas;
- XV - pagamento de indenização de acessões ou benfeitorias de imóveis de uso não residencial inseridos em Zona de Especial Interesse Social – Zeis – atendidos pelo Programa de Realocação de Atividade Comercial – PRAC;
- XVI - pagamento do benefício do Programa Auxílio Comércio.

Este rol taxativo representa, assim, as diferentes modalidades de provisão habitacional e de ações necessárias para a execução da política habitacional no Município, com recursos do Fundo Municipal de Habitação. A inclusão do texto do PL nº 426/2017 neste artigo significa, assim, a criação de uma nova modalidade de provisão habitacional: a *locação social*. Nesta, não há a transferência da propriedade da moradia ao/à beneficiário/a, mas a mediação do Município entre este e o proprietário do imóvel, que pode ser público ou privado.



A locação social como alternativa para diminuir o *déficit* habitacional e garantir o direito à moradia tem sido discutida, no Brasil, na última década, sendo tal debate intensificado com a fragilização do Programa Minha Casa Minha Vida a partir de 2016. É uma tentativa de atuar sobre os imóveis vazios existentes, em número expressivo, nas cidades brasileiras. Por exemplo, em Belo Horizonte, o déficit habitacional estimado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2010 totaliza a necessidade de 72 mil unidades habitacionais, enquanto que, na Região Metropolitana, existem em torno de 146.795 domicílios vagos². Nesse caminho, não é necessário construir uma nova moradia, mas sim aproveitar aqueles imóveis já existentes.

Busca-se, ademais, garantir o atendimento às diferentes situações e perfis de famílias presentes no *déficit* habitacional, isto é, tratar, por meio de uma política pública habitacional diversa, as distintas necessidades das famílias de baixa renda. Nem sempre a solução habitacional para a família está na construção de uma unidade habitacional em um empreendimento localizado, em geral, em uma área periférica. Nesse contexto, a locação social permite a permanência ou a re-ocupação do centro e das centralidades da cidade pela população de baixa renda, evitando a progressiva expulsão dessa população para áreas, cada vez mais, periféricas. Por outro lado, caso seja necessário, a locação social permite a mobilidade da família, o que pode ser mais adequado para situações de instabilidade socioeconômica, famílias unipessoais e trabalho informal, por exemplo.

² Fundação João Pinheiro/Centro de Estatísticas e Informações. Déficit Habitacional no Brasil 2010. FJP: Belo Horizonte, 2013.



Contudo, para que alcance efetividade no enfrentamento ao *déficit* habitacional e para que garanta concretamente o direito à moradia às famílias de baixa renda, é necessário que a locação social possua uma densa regulamentação a fim de evitar os riscos de uma utilização inadequada da proposta. Nos termos informados pela URBEL, a locação social proposta pode ser pública ou privada. Em sua versão pública, é preciso que se articule com os instrumentos da política urbana (1. o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, 2. IPTU progressivo no tempo, 3. a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública) que buscam dar utilidade e conceder função social aos imóveis abandonados, subutilizados ou não utilizados. Estes instrumentos são objeto de regulamentação específica pelo Projeto de Lei nº 1750/2015, sendo também tratados, no âmbito municipal, pela Lei nº 7.166/1996 e pelo Projeto de Lei nº 1749/2015 (Plano Diretor). Apenas por meio da aplicação dos instrumentos da política urbana pela Municipalidade, é possível a criação de um *estoque ou parque público de imóveis para habitação de interesse social*, principalmente nas regiões centrais, que garanta que a locação social seja um serviço público contínuo e de qualidade.

Nesse contexto, vale ressaltar que, durante o ano de 2016, o movimento *Cidade que Queremos* organizou uma plataforma para discussão de pautas e propostas para serem construídas pelo Poder Público. Uma das propostas mais votadas foi a criação de um “*estoque público de imóveis para habitação de interesse social*”, isto é, a constituição de um “*estoque público de imóveis a partir da recuperação e transformação de prédios abandonados e ociosos da região central da cidade*”. Esta proposta foi feita pela professora Ana Paula Baltazar da Faculdade



de Arquitetura da UFMG. Além disso, junto à referida Universidade, foi realizado o *"Rolezinho da Função Social"* a fim de identificar o elevado número de imóveis vazios na região do hipercentro com potencial para habitação social.

Por outro lado, em sua versão privada, a locação social não deve figurar como uma política pública que fique à mercê das necessidades, das pressões e dos valores impostos pelo mercado imobiliário. A mediação do Poder Público deve ser efetiva e concreta a fim de garantir a continuidade dos valores pagos de aluguel e a permanência das famílias nos imóveis. Caso contrário, a política pode implicar, por um lado, uma oneração excessiva do Poder Público, pela imposição de pagamentos, cada vez maiores, a título de aluguel, o que pode significar oscilações dos gastos públicos e pouca continuidade dos contratos de locação. Por outro lado, pode implicar uma enorme insegurança para as famílias beneficiárias que podem acabar sendo obrigadas a desocuparem os imóveis, ou por incapacidade do Município de arcar com os valores de aluguel ou por rupturas injustificadas dos contratos de locação. Nesse sentido, através de uma regulamentação densa, entendemos ser possível diminuir os riscos de controle pelo mercado da referida política pública. Por isso, torna-se fundamental, na execução da locação social, a implementação de mecanismos de regulação de mercado para atender ao interesse público fundamental da política pública habitacional, qual seja: a provisão habitacional para famílias, principalmente de baixa renda.

Além disso, é preciso garantir a continuidade das outras modalidades de provisão de moradias, não podendo a locação social se transformar na única política habitacional do Município. Nesse contexto, ressaltamos a importância, para alcançar



a efetiva segurança jurídica no atual sistema socioeconômico, da construção de unidades habitacionais dirigidas às famílias do *déficit* habitacional. De fato, a *casa própria* ainda é a forma mais segura de garantir, de maneira permanente e contínua, o direito à moradia, dependendo também de outras políticas públicas que assegurem nas áreas dos empreendimentos habitacionais a implantação de infra-estrutura urbana, social e comunitária. Ademais, existem iniciativas igualmente importantes ligadas às possibilidades de auto-construção em terrenos públicos que se encontram abandonados ou subutilizados na cidade. Essas diferentes modalidades se adequam a distintas situações e perfis das famílias que compõem o *déficit* habitacional, devendo, cada uma delas, possuir comprometido investimento público e técnico da Municipalidade a fim de efetivamente diminuir, com responsabilidade, o *déficit* habitacional e garantir a plena fruição do direito à moradia digna.

A necessidade de uma regulamentação densa e específica para a locação social torna - ainda mais - imprescindível a participação do Conselho Municipal de Habitação na elaboração e na aprovação dos modos de funcionamento, dos critérios e das formas de implementação da política, o que deve ser acompanhado por um debate público amplo e diverso. Em função disso e do posicionamento da Prefeitura Municipal no sentido de que se trata de uma política pública de caráter permanente e contínuo, entendemos não ser necessário constar o termo "temporário" no texto do PL nº 426/2017.

Portanto, a fim de diminuir os riscos supramencionados no desenvolvimento da modalidade de locação social como parte da política pública habitacional do



Município, bem como para garantir a participação do Conselho Municipal de Habitação na elaboração e na aprovação do regulamento, apresento a Emenda Substitutiva nº 1 ao PL nº 426/2017, modificando o texto apresentado pelo Executivo Municipal, nos seguintes termos:

“Art. 1º - O art. 3º da Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

“Art. 3º - (...)
(...)”

XVII - subsídio para auxílio habitacional, com caráter de locação social, na forma e condições previstas em regulamento elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, desde que garantida a aplicação de recursos nas demais modalidades de provisão habitacional e mediante previsão de mecanismos de regulação do mercado para atender ao interesse público.”

II.3. A modificação na Lei nº 7.597/1998

A segunda modificação introduz mudanças nos parágrafos terceiro e quarto do art. 3º da Lei nº 7.597/1998 para retirar a necessidade de que o imóvel esteja vago para que seja incluído no Programa Municipal de Assentamento - PROAS. Este programa atende famílias em situações específicas: a) famílias removidas em decorrência da execução de obra pública; b) famílias que, vítimas de calamidade, tenham sido removidas de área sem condições de retorno; c) famílias que residam em habitação precária, situada em área de risco; d) famílias sem casa que habitem rua e viaduto no Município.



Nesses casos, as famílias, obedecidos os demais requisitos legais (art. 2º da Lei nº 7.597/1998), farão jus:

- I - imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade, respeitado o valor de referência determinado no art. 11 da Resolução do Conselho Municipal de Habitação;
- II - apoio material, assistencial e jurídico para a desocupação da área pública e para o assentamento;
- III - direito de transferência e vaga em pré-escola, em escola pública e em creche conveniada às crianças e adolescentes atingidos.

Nesse contexto, a referida Lei estabelece que é necessária a locação de imóvel habitacional vago para que sejam utilizados os recursos, sob a forma de *Bolsa-Moradia* no PROAS, do Fundo Municipal de Habitação Popular, do Tesouro Municipal e do Fundo Municipal de Assistência Social.

A necessidade de locação de um imóvel vago dificulta sobremaneira a execução do programa em consideração à diversidade de situações enfrentadas pelas famílias. É imperioso garantir uma incidência diversa das políticas públicas em adequação aos distintos perfis, condições e circunstâncias presentes na sociedade. Nem sempre a melhor solução para a família passa pela locação de um novo imóvel vago, mas pode passar pelo recebimento de recursos a fim de contribuir na locação de imóveis já alugados por familiares e amigos ou de investir na auto-construção e em outras formas de constituição da moradia digna. O fato aqui a ser ressaltado é que, em situações de extrema vulnerabilidade social, é central garantir um recurso mínimo para viabilizar o re-assentamento das famílias mesmo que em casas de amigos e familiares.

Ademais, em função do montante do benefício, nem sempre é possível a locação de imóvel vago com o valor do *Bolsa-Moradia*, o que acaba por



impossibilita o recebimento do recurso por famílias em momentos de extrema vulnerabilidade social.

Com base nesses argumentos, merecem ser aprovadas, neste ponto, as alterações propostas pelo PL nº 426/2017. Contudo, entendo que deve ser demarcada a necessidade de que o regulamento do Bolsa-Moradia seja elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, conforme determinações constantes em diferentes Leis Municipais. Em função disso, apresento a Emenda Substitutiva nº 2 ao PL nº 426/2017.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o parecer é pela aprovação do Projeto de Lei nº 426/2017, com apresentação de emendas.

Belo Horizonte, 05 de março de 2018.

ÁUREA CAROLINA

Vereadora da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Aprovado o parecer do relator	
Plenário	<u>Deliberação</u>
Em	<u>14</u> / <u>03</u> / <u>18</u>
Presidente da Comissão	



EMENDA SUBSTITUTIVA Nº ____ AO PL Nº 426/2017

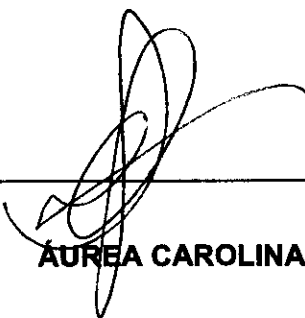
O art. 1º do Projeto de Lei nº 426/2017 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 1º - O art. 3º da Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XVII:

"Art. 3º - (...)
(...)

XVII - subsídio para auxílio habitacional, com caráter de locação social, na forma e condições previstas em regulamento elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, desde que garantida a aplicação de recursos nas demais modalidades de provisão habitacional e mediante previsão de mecanismos de regulação do mercado para atender ao interesse público."

Belo Horizonte, 05 de março de 2018.



AÚREA CAROLINA

Vereadora da Câmara Municipal de Belo Horizonte

Proposição originária de decisão da comissão relativa ao(a) <i>Projeto de Lei</i> nº <i>426</i> / <i>2017</i>



EMENDA SUBSTITUTIVA Nº ____ AO PL Nº 426/2017

O art. 2º do Projeto de Lei nº 426/2017 passa a ter a seguinte redação:

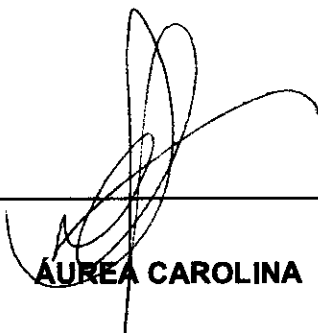
“Art. 2º - Os §§ 3º e 4º do art. 3º da Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º - (...)
(...)”

§ 3º - Poderão ser utilizados temporariamente, sob a forma de Bolsa-Moradia, recursos do Tesouro Municipal, do Fundo Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Assistência Social para atender ao disposto nesta Lei.

§ 4º - A Bolsa-Moradia será objeto de regulamento específico, a ser elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação, que fixará os critérios de concessão do benefício, as obrigações dos beneficiários, o prazo e demais parâmetros.”

Belo Horizonte, 05 de março de 2018.



AUREA CAROLINA

Vereadora da Câmara Municipal de Belo Horizonte

AVULSOS DISTRIBUÍDOS
Em <u>14 / 03 / 2018</u>
<u>476</u>
Responsável pela distribuição

Proposição originária de decisão da comissão relativa ao(a)
<u>Projeto de Lei</u>
nº <u>426 / 2017</u>