

NOTA TÉCNICA 1/2024

Brasília, 29 de fevereiro de 2024.

ÁREA: Planejamento Territorial e Habitação

TÍTULO: Orientações aos Municípios acerca das obrigatoriedades no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

REFERÊNCIA(S):

[Lei 11.124/2005](#)

[Decreto 5.796/2006](#)

[Resolução 2/2006 – CGFNHIS](#)

[Instrução Normativa 4/2013 – Ministério das Cidades](#)

PALAVRAS-CHAVE:

1. Habitação; 2. SNHIS; 3. Habitação de Interesse Social.

1. Considerações iniciais

A presente Nota Técnica, elaborada pela área de Planejamento Territorial e Habitação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), dispõe a respeito das obrigatoriedades, dos requisitos e das exigências dos Municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), além de atualizar o cenário da regularidade dos Municípios no Sistema, considerando os dados até o mês de dezembro de 2023.

Para consultar a situação do Município acesse o link: <http://li.cnm.org.br/r/UzY8Ht>

2. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O SNHIS é um dos componentes da Política Nacional de Habitação, conforme organograma (Figura 1), que foi instituído por meio da Lei 11.124, de 2005. Trata-se de um sistema que deveria integrar todos os programas e projetos destinados à habitação de

interesse social, em conformidade com a Política Nacional de Habitação. Os objetivos que constam na lei são:

- 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 dos órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Figura 1 – Organograma da Política Nacional de Habitação de Interesse Social



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2014.

A criação do SNHIS instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), um fundo 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. (BRASIL, 2005).

A adesão dos Estados e dos Municípios no SNHIS é voluntária. Essa concordância é realizada por meio de assinatura de um Termo de Adesão instituído pela Resolução 2/2006 do CGFNHIS. A assinatura impõe aos Municípios condicionalidades e obrigações

para que possam acessar recursos do FNHIS, conforme estabelecidas no art. 12 da Lei 11.124/2005, são eles: a constituição por meio de lei municipal de um fundo local de habitação de interesse social e de um conselho gestor, a elaboração de um Plano local de habitação de interesse social.

2.1. Criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social

Instrumento que deve ser aprovado por lei municipal, para implementar a política de habitação de interesse social localmente e receber recursos do fundo nacional, também deve contar com um Conselho Gestor para gerenciar os recursos.

2.2. Instituição do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social

Órgão de âmbito municipal que deve conter representantes de entidades públicas, privadas e segmentos da sociedade ligados à área de habitação, incluindo representantes de movimentos populares (inc. II do art. 12). De acordo com a Lei 11.124/2005, o conselho tem o intuito de promover ampla publicidade das formas e dos 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. Desse modo, é possível realizar o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS, além de dar publicidade às regras e aos critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios. Além disso, devem promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos sociais existentes, a fim de debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS (Seção IV da Lei 11.124/2005).

2.3. Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social

O PLHIS é o instrumento que subsidia a Política Nacional de Habitação (PNH) em nível local. Portanto, a elaboração do PLHIS envolve a articulação de diretrizes, os objetivos e as metas para a caracterização e a proposição das ações de planejamento e gestão da habitação de forma participativa na esfera local. Este plano será mais detalhado no decorrer do estudo.

Os Municípios que apresentam pendências no SNHIS estão sujeitos a bloqueio no acesso ao FNHIS e de recursos advindos de contratos já firmados.

Além dos três instrumentos obrigatórios, a Lei também cita a elaboração de relatórios anuais de gestão dos fundos locais – uma exigência geral de todos os fundos públicos –, porém atualmente a ausência do relatório para o SNHIS não tem gerado pendência aos Municípios, mas poderá ser uma condicionante em atualizações futuras da Lei. Tal relatório deve conter informações como os objetivos e as metas propostas e alcançadas, indicadores ou parâmetros de gestão, análise do resultado alcançado, avaliação da atuação dos conselhos gestores e medidas adotadas ou a serem adotadas para aprimorar os mecanismos de gestão.

A CNM esclarece que, assim que a equipe municipal finalizar cada um dos instrumentos, Caixa deverá ser informada a fim de que o órgão possa alterar o *status* de cada um – de “Pendente” para “Regular” – e, dessa forma, manter o Município apto ao acesso ao sistema.

Vale mencionar que a transferência via fundos não ocorreu, em grande medida, em razão de a União não alocar recursos e aprofundar medidas para que a cooperação e a transferência intrafundos se efetivassem e passassem a ser implementadas da forma prevista. Assim, a articulação do SNHIS não tem logrado medidas concretas e eficazes diante dos investimentos habitacionais direcionados, por exemplo, para o programa federal Minha Casa, Minha Vida, o qual, até o momento, não regulamentou articulação com as premissas do SNHIS e, por essa razão, se torna um sistema com baixa efetividade e relevância para a política habitacional no país.

3. Regularidade no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (2023)

Segundo levantamento da CNM, com base em registro do Ministério das Cidades, aproximadamente 97% dos Municípios do país (5.413) assinaram o termo de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social até dezembro de 2023 e, dos 157 que não aderiram, 152 possuem população de até 50 mil habitantes.

Estão regulares no sistema apenas 24,4% (1.321 Municípios), ou seja, esses Municípios instituíram e não têm pendências quanto ao fundo, plano e conselho gestor. Nas Figuras 2 e 3 fica mais evidente a situação:

Figura 2 – Situação dos Municípios quanto ao termo de adesão

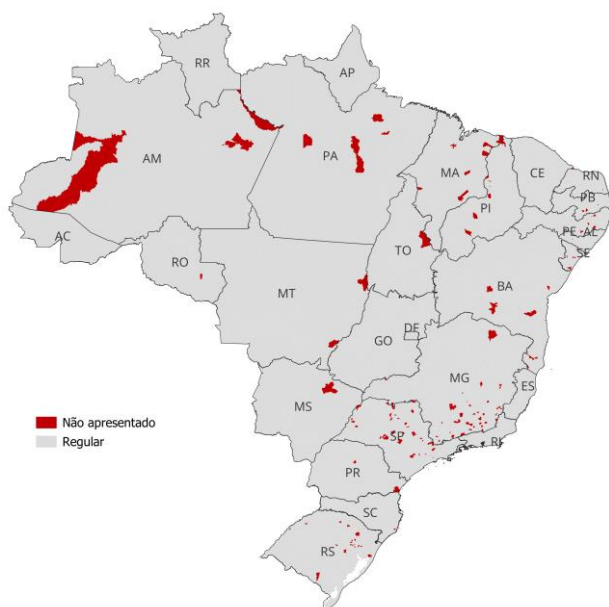
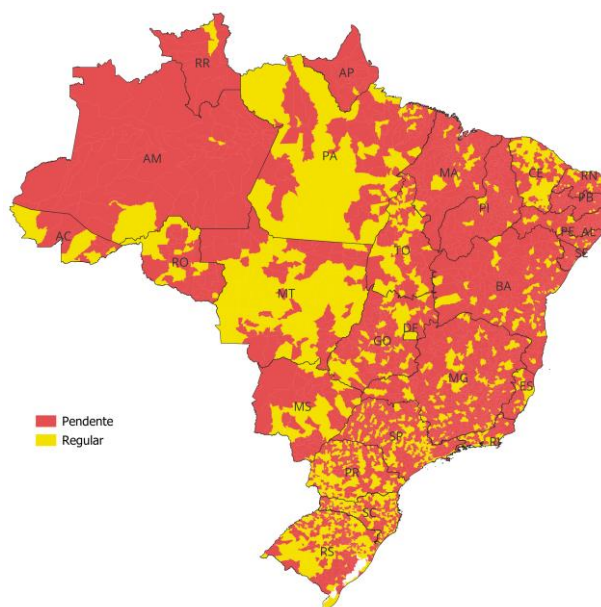


Figura 3 – Situação dos Municípios quanto à regularidade no SNHIS



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

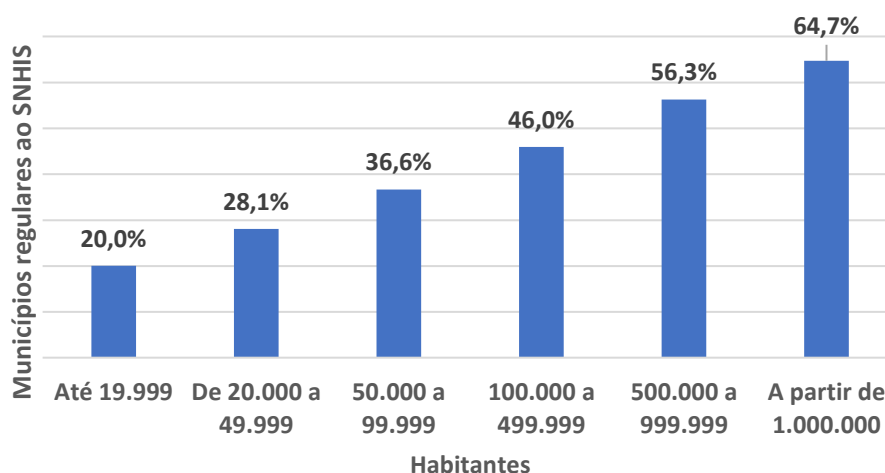
Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2024.

A baixa regularidade se prolonga desde a criação do Sistema, indicando que não foi dada a devida relevância e investimentos pelo governo federal e Estados, além de baixo apoio aos Municípios em elaborar os dispositivos que podem ser complexos, principalmente para os de menor porte, os quais podem passar por desafios para viabilizar as estratégias e os processos condizentes com as realidades e as capacidades locais para cumprir os requisitos e regularizar a situação. Essas assimetrias podem ser no âmbito da ausência ou insuficiência de equipe técnica especializada; fragilidade de conhecimento técnico das normas; escassez de recursos próprios para elaborar, revisar e implementar as políticas, diagnósticos e planos; dificuldades na promoção eficiente da gestão, entre outras assimetrias. Em razão do cenário, que envolve fragilidades de uma política nacional de fortalecimento do desenvolvimento institucional aos Entes subnacionais (Estados e Municípios), uma parcela dos Municípios não tem instituído setor específico para a política habitacional, realidade que pode dificultar o aprofundamento da pasta.

Para demonstrar o contraste na regularidade ao sistema de acordo com a população dos Municípios, o Gráfico 1 traz o dado de que, quanto menor o porte populacional do Ente, menor a tendência em estar regular. Isso reforça os desafios listados anteriormente, dado

crítico, pois quase 90% dos Municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes, ou seja, a metodologia atual não consegue abarcar a realidade e as demandas da maior parte do país. Dos Municípios com menos de 20 mil habitantes, apenas 20% estão regulares, e dos com mais de 1 milhão, 64,7% está regular:

Gráfico 1 – Porcentagem de regularidade dos Municípios ao SNHIS, por porte populacional

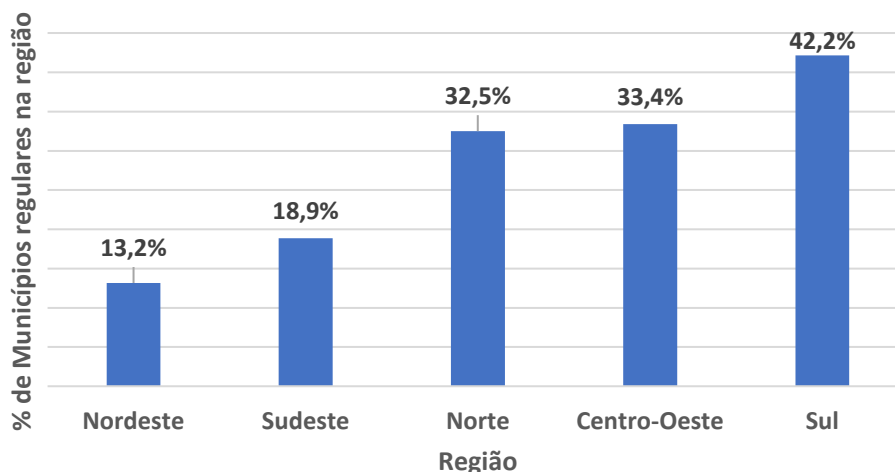


Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2023.

Já o Gráfico 2 apresenta a porcentagem de regularidade dos Municípios que aderiram por região do país, mostrando que a Nordeste é a que tem o menor desempenho nesse quesito, apenas 13,2% dos Municípios da região estão regulares. Em seguida, tem-se a região Sudeste, com 18,9%; a Norte, com 32,5%; a Centro-Oeste, com 33,4%; e a Sul, com o melhor desempenho – mas ainda assim baixo –, 42,2% dos seus Municípios que aderiram estão regulares ao SNHIS. Isso quer dizer que, em razão das desigualdades regionais no Brasil, é fundamental ter um olhar regionalizado pelo governo federal, para elaborar estratégias e criar mecanismos de apoio aos Municípios levando em conta as realidades locais.

Gráfico 2 – Porcentagem de regularidade dos Municípios ao SNHIS, por região



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

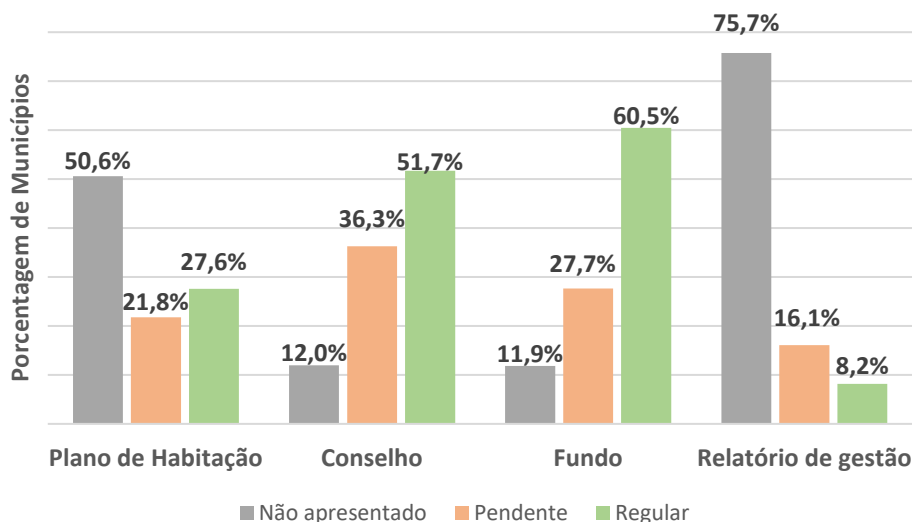
Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2023.

Quanto à elaboração dos instrumentos obrigatórios, fica comprovado que o plano local é o mais desafiador para as administrações municipais, pois aproximadamente 2.738 Municípios até o fim de 2023 não haviam apresentado o instrumento, equivalente a 50,6% dos vinculados ao SNHIS. Adiciona-se que, das municipalidades que já apresentaram o plano, 21,8% apresentam alguma pendência no instrumento. As mais comuns referem-se à obtenção de dados para mapear a realidade habitacional local e atualizar os dados do déficit habitacional regularmente; caracterizar as favelas e as comunidades urbanas e as moradias inadequadas.

Quanto ao conselho, 12% dos Municípios não instituíram o Conselho ou ainda não informaram ao sistema e 36,3% instituíram, mas têm alguma pendência nesse dispositivo. Já quanto ao Fundo local, 11,9% não o apresentaram e 27,7% apresentaram, mas têm alguma pendência (Gráfico 3).

Os relatórios de gestão do fundo, por não estarem sendo considerados como obrigatórios, não foram apresentados pela maior parte dos que aderiram – 75,7% (4.099 Municípios). A entidade explica que tais relatórios são documentos administrativos entendidos como parte da prestação de contas dos recursos do fundo local; portanto, não são de alta complexidade, sendo um descritivo das metas, das ações e dos resultados obtidos no ano.

Gráfico 3 – Situação dos Municípios que aderiram ao SNHIS, quanto aos instrumentos (%)



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2023.

A CNM orienta às equipes Municipais acessarem o link: <http://li.cnm.org.br/r/UzY8Ht> , para consultar a situação e caso tenha pendência em algum instrumento que já foi apresentado a consultarem qual é a irregularidade do instrumento ou qual ainda não foi apresentado, a fim de regularizar a situação do instrumento ou apresentá-lo. Essa conferência mais detalhada se dá por meio do Ministério das Cidades pelos e-mails: snhis.snh@mdr.gov.br e snhis.snh@cidades.gov.br e com a Caixa, por meio da Centralizadora Nacional de Operação de Fundos Garantidores e Sociais (Cefus), pelo e-mail: cefus13@caixa.gov.br.

As Figuras de 4 a 7 espacializam a situação dos Municípios quanto a cada instrumento:

Figura 4 – Situação dos Municípios quanto ao Conselho gestor

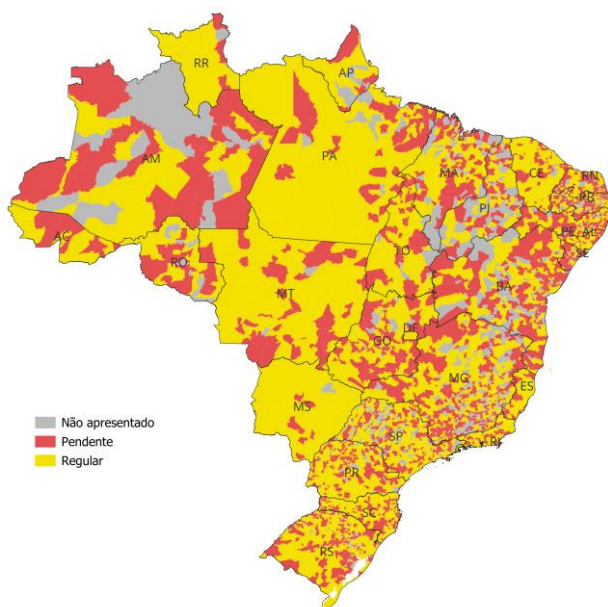


Figura 5 – Situação dos Municípios quanto ao Fundo local de HIS

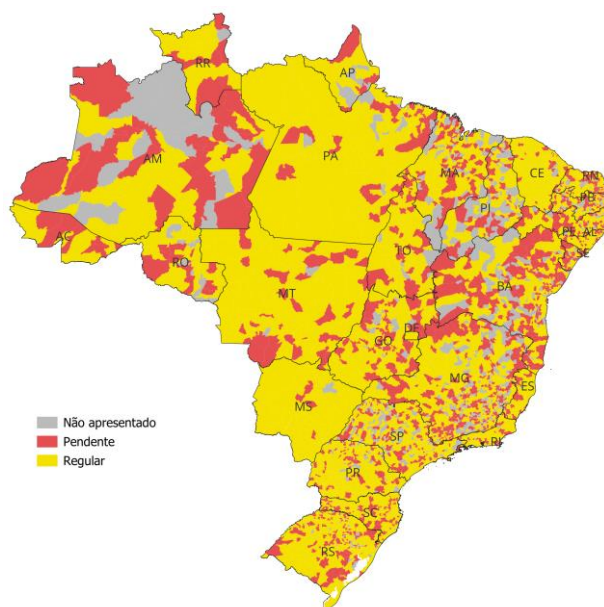


Figura 6 – Situação dos Municípios quanto ao Plano Local de HIS

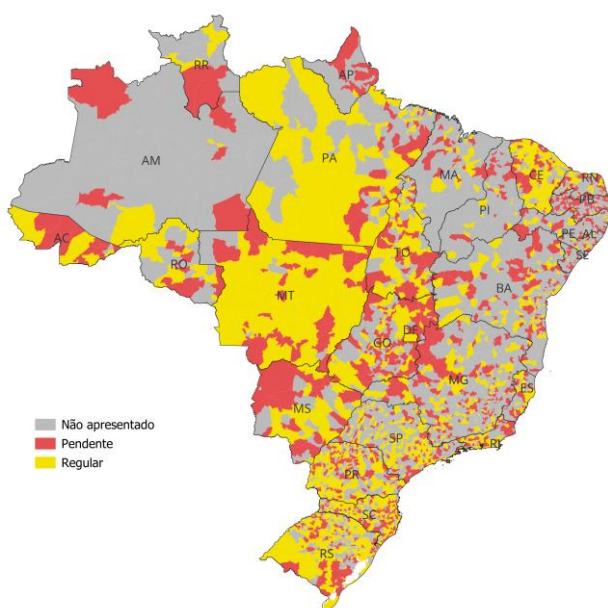
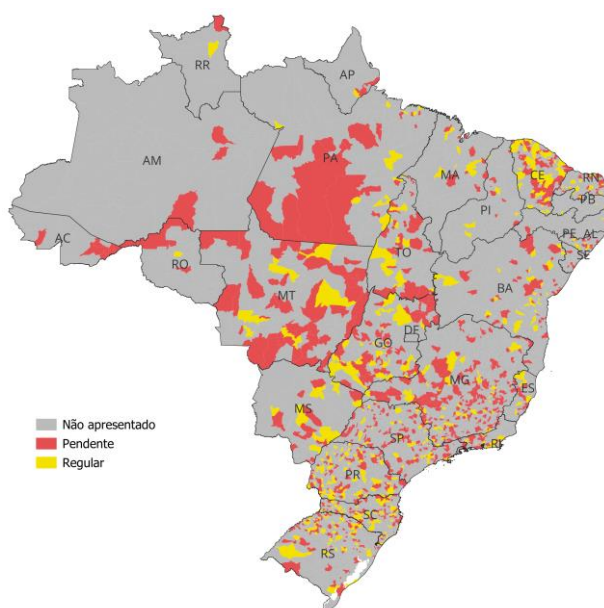


Figura 7 – Situação dos Municípios quanto aos relatórios de gestão

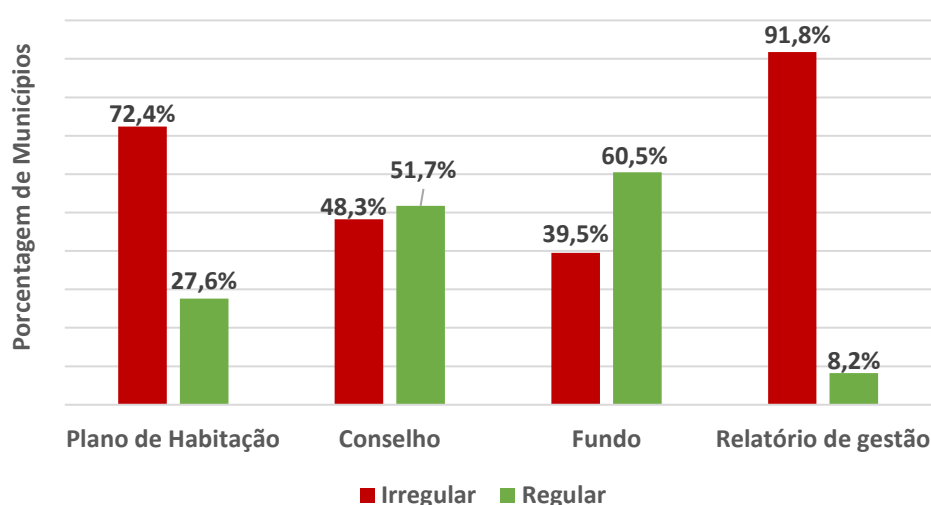


Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2024.

Considerando as situações “Não apresentado” e “Pendente” como “Irregular”, já que ambas resultam na irregularidade do Município no sistema (com exceção ao relatório de gestão), ou seja, somando as duas formas de pendências, consegue-se uma comparação mais visível quanto ao baixo desempenho do Sistema no geral (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Situação dos Municípios que aderiram ao SNHIS, quanto aos instrumentos, somando “pendente” com “não apresentado” (%)



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2023.

O Ministério das Cidades, por meio da Resolução 48/2011, havia prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2012 o prazo para a apresentação do PLHIS aos Municípios com população superior a 50 mil habitantes. Para os Municípios com população até 50 mil habitantes que optaram pelo PLHIS-Simplificado, o prazo havia sido ampliado até a data de 30 de junho de 2012.

Nesse sentido, em fevereiro de 2013, o Ministério das Cidades publicou a Instrução Normativa 4/2013, que flexibilizou os prazos para a apresentação e a habilitação, a qualquer tempo, da Lei de criação de Conselho, do Fundo de Habitação de Interesse Social e do Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS).

No entanto, a flexibilização dos prazos sinalizados na Instrução Normativa vale apenas para os Municípios que não apresentavam situação de desembolso. Para os Municípios

que apresentavam situação de desembolso da última parcela referente aos contratos de repasse ou termos de compromisso, com data de até 31 de dezembro de 2012, a elaboração e a habilitação do Plano poderiam ser prorrogadas pelo prazo necessário para conclusão, a critério da Caixa Econômica Federal.

Para verificar a situação de desembolso e demais pendências, é preciso entrar em contato com o Ministério das Cidades pelos *e-mails* supracitados.

4. A elaboração do Plano Local de HIS

Este dispositivo é um plano de ação que visa ao mapeamento, à organização, à implementação e gestão das demandas específicas habitacionais municipais, planejando as ações do setor em consonância com as diretrizes nacionais e estaduais. O plano local de HIS, além de ter o caráter participativo, deve ser articulado com o plano plurianual e com o plano diretor, integrando as políticas habitacionais e urbanas. Além disso, deve-se levar em conta a função social da propriedade e as possibilidades orçamentárias do Município quanto ao financiamento e subsídios que possibilitem a consolidação da Política Nacional de Habitação.

Com o reconhecimento da desigualdade das capacidades institucionais entre os Municípios, para os menores de 50 mil habitantes, foi possibilitada a elaboração de um PLHIS-Simplificado. Como o próprio nome diz, é um documento mais simples que permite ao Município mapear e caracterizar o setor habitacional para implementação das ações e dos programas.

Os Municípios legalmente aptos à modalidade do PLHIS-Simplificado devem atender aos seguintes requisitos, além de não ultrapassar 50 mil habitantes:

1. integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);
2. não ter elaborado o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
3. não ter recebido recursos para a elaboração do PLHIS advindos do FNHIS.

A CNM faz um alerta que com a atualização do censo demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos Municípios que no censo de 2010 tinham população abaixo de 50 mil habitantes, 66 ultrapassaram esse limite no levantamento feito em 2022, portanto, pelo fator população passaram a não serem mais elegíveis a

modalidade simplificada do PLHIS, devendo estes elaborar a versão completa para se regularizar ao sistema. A CNM recomenda aos Municípios se atentarem quanto a alteração de população tanto pelas novas obrigações de elaboração do PLHIS quanto ao Plano diretor (obrigatório aos Municípios com mais de 20 mil habitantes), pois é importante a integração dos dois planos.

A elaboração do PLHIS-Simplificado é estruturada em três etapas: proposta metodológica; diagnóstico do setor habitacional e estratégias de ação; e cinco eixos informados (como segue). Posteriormente, essas etapas serão acopladas e consolidarão o PLHIS.

1. Dinâmica institucional e social.
2. Necessidades habitacionais.
3. Oferta habitacional.
4. Programas e projetos habitacionais.
5. Estratégias de ação.

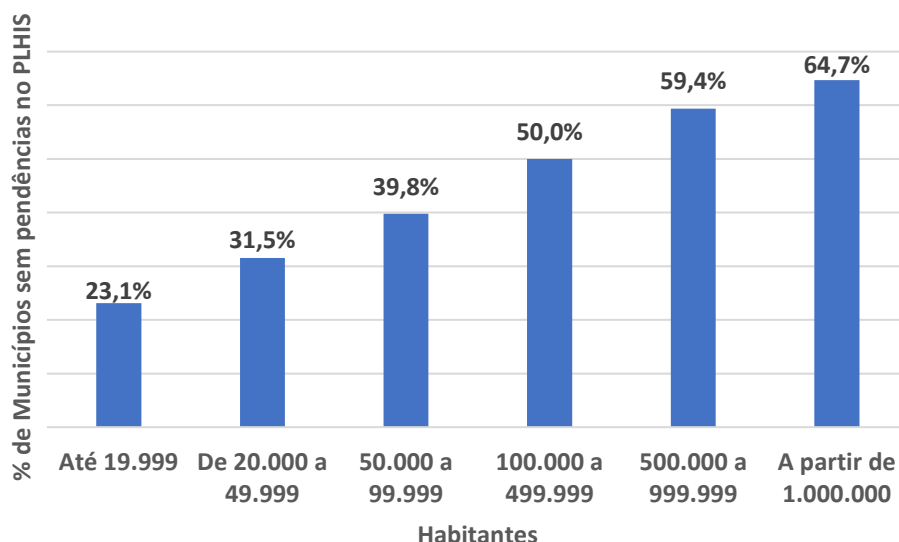
Esses eixos possibilitam uma caracterização da dinâmica urbana do Município, bem como a identificação de atores que podem integrar o Conselho Gestor do fundo local, que se caracteriza como uma nova instância de participação democrática, a qual deve fortalecer a esfera participativa do debate relacionado à questão habitacional.

Embora o conteúdo do PLHIS-Simplificado seja pautado em levantamento e informações de dados, haja vista as dificuldades de capacidades institucionais desses Municípios, o levantamento de dados e a elaboração das etapas pressupõem um debate com a sociedade local. Por conseguinte, a inserção da comunidade local na construção do PLHIS-Simplificado possibilita a instituição e o fortalecimento do Conselho Local e do controle social.

Como analisado anteriormente, os Municípios de menor porte são os que têm maior índice de irregularidade no SNHIS; com isso, ainda que o governo tenha elaborado modalidade simplificada do Plano Local para os menores que 50 mil habitantes, não houve um resultado significativo de aumento na elaboração do instrumento nesse recorte de Municípios desde então. O Gráfico 5 apresenta a porcentagem de Entes locais que em

dezembro de 2023 não apresentavam pendências com relação ao Plano, ou seja, estavam com esse instrumento regularizado.

Gráfico 5 – Porcentagem de Municípios regulares quanto ao Plano Local de HIS, por porte populacional



Elaboração: Área Técnica de Planejamento Territorial e Habitação/CNM.

Fonte: Secretaria de Habitação/ Ministério das Cidades, 2023.

Mesmo após mais de 10 anos da criação da modalidade simplificada, é baixa a parcela de Municípios com até 50 mil habitantes com o PLHIS regular (1/4), indicando a necessidade de maiores esforços e investimentos em apoio aos Municípios para fortalecer e consolidar suas políticas habitacionais, beneficiando a população. Esses índices de pendências apontam para um perfil de Municípios em que a gestão do setor habitacional é incipiente e em muitos deles inexistente órgão ou departamento específico voltado ao planejamento e à gestão territorial, além de fragilidades do corpo técnico, falta de recursos próprios e escassos incentivos do governo federal para o fortalecimento da gestão urbana local.

5. Procedimentos para regularização da situação do Município no SNHIS

Tanto o conselho quanto o fundo devem ser criados por meio de aprovação de Lei municipal, de acordo com requisitos dos normativos apresentados. Além disso, é preciso enviar a documentação por meio de petição *on-line* para o Ministério das Cidades¹, que disponibiliza minuta de projeto de Lei² para auxiliar os Municípios na sua elaboração. Ao finalizar a elaboração do PLHIS, o Município deve submetê-lo à aprovação pelo Conselho Local de HIS, devendo enviá-lo de forma *on-line* pelo mesmo sistema, com assinatura eletrônica.

O Município deverá encaminhar outros documentos pertinentes, quais sejam, cópia da ata da reunião do Conselho que o aprovou, cópia do documento de nomeação dos Conselheiros e, por fim, documento que comprove a publicação do Plano. Há situações em que o Município pode encaminhar a certidão da publicação em mural da prefeitura como documento comprobatório de publicação do PLHIS, se a Lei Orgânica assim o permitir.

Para mais detalhamentos das documentações e das pendências, o Município deve entrar em contato com o governo federal pelos *e-mails*: snhis.snh@mdr.gov.br, snhis.snh@cidadades.gov.br e cefus13@caixa.gov.br.

6. Recomendações

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) recomenda às gestões locais que verifiquem a situação do Ente quanto à adesão do Município, que pode ter sido assinada em gestões anteriores, e as pendências com a Caixa, no intuito de resguardar os interesses públicos e financeiros envolvidos nas diretrizes da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, apesar de atualmente não haver sanções legais previstas para a situação de irregularidade. Além de possibilitar o repasse de recursos do Fundo Nacional para o local, prepara o Município para programas futuros que possam utilizar a regularidade ao SNHIS como um critério de enquadramento.

¹ Link do sistema para envio da documentação. Disponível em:
https://sei.mi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0

² Acesso à minuta sugerida pelo órgão e ao modelo do termo de adesão. Disponível em:
<https://antigo.mdr.gov.br/legislacao/56-snh-secretaria-nacional/snhis/85-adesao-ao-snhis>

Contudo, o acompanhamento do atendimento às obrigatoriedades não pode ser associado apenas à criação dos instrumentos para constar a situação de regularidade. O ideal seria capacitar os gestores municipais acerca da importância desses mecanismos, bem como da provisão financeira da União para o fortalecimento de ações habitacionais alocadas no SNHIS.

A entidade reforça que diagnosticar e aprofundar o conhecimento das demandas habitacionais locais, associado à atualização de cadastros habitacionais regularmente, para além da regularidade no SNHIS, é uma importante ferramenta para as equipes municipais subsidiarem a tomada de decisões, priorizando localidades e famílias de acordo com suas especificidades, possibilitando maior assertividade na elaboração de programas locais e no envio de propostas para articular com os governos estaduais e federal nos programas de habitação, seja na demanda do déficit quantitativo com a construção de novas moradias ou do quantitativo com programas de melhorias habitacionais ou de urbanização e regularização fundiária por exemplo, trabalhando pelo avanço da qualidade de vida no Município e assegurando direitos sociais da população.

Referências

BRASIL. *Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/9vEZdF> . Acesso em: jan. de 2024.

BRASIL. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: manual de orientação à elaboração do PLHIS simplificado para Municípios com população até 50 mil habitantes*. 2014. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/WvMMC2> . Acesso em: jan. de 2024.

CNM. Política Nacional de Habitação: *O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. In: CNM. *Estudos Técnicos*. 2011. Brasília: CNM, 2011, p. 139. Disponível em: < <http://li.cnm.org.br/r/CZbzsE> >.

CNM. Política Nacional de Habitação. In: *Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2013-2016 – Habitação*. Brasília: CNM, 2012. 56p. Disponível em: <http://li.cnm.org.br/r/r7zoSf> . Acesso em: jan. de 2024.



www.cnm.org.br

Área Técnica de Habitação e Planejamento
Territorial/CNM

E-mail: habitacao@cnm.org.br

Telefone: (61) 2101-6039/6072