



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.765, DE 2015

Altera a Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, para tratar de habitação destinada a idosos.

Autor: Deputado VITAL DO RÊGO

Relator: Deputado CAETANO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.765, de 2015, pretende alterar a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), para reservar montante equivalente a 20% (vinte por cento) dos recursos do referido fundo para a implantação de conjuntos habitacionais destinados a idosos de baixa renda, na modalidade de cessão de uso. A proposição considera idoso de baixa renda aquele com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e renda familiar mensal máxima de 5 (cinco) salários mínimos.

A proposição traz regras e condições para aferição do benefício, quais sejam:

a) a cessão de uso dos imóveis será gratuita, ficando a cargo do idoso cessionário as despesas decorrentes da utilização do respectivo imóvel;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

b) o idoso cessionário não poderá modificar, emprestar, locar ou ceder os imóveis nem neles residir acompanhado de familiares com idade inferior a 60 (sessenta) anos, com exceção apenas para o cônjuge ou companheiro;

Ademais, estabelece que o contrato de cessão de uso poderá ser rescindido em caso de requerimento do cessionário, de perda de autonomia ou de capacidade civil, de falecimento ou de desvio de finalidade do imóvel.

Por fim, o PL nº 1.765, de 2015, estabelece que inexistem direitos reais e sucessórios sobre os imóveis cedidos e que os conjuntos habitacionais implantados para idosos de baixa renda deverão ser fechados, devidamente adaptados às necessidades dos idosos e possuir, no mínimo, unidade de saúde, centro de convivência, praça com aparelhos para atividade física, pista de caminhada e horta comunitária.

Para justificar a proposição, o autor argumenta que a Lei nº 10.741, de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, não é suficiente para equacionar o problema de acesso à moradia pelos idosos. O autor assevera que muitos idosos de baixa renda não logram a qualificação necessária para a contratação de financiamentos e, dessa forma, permanecem sem atendimento em suas necessidades habitacionais.

Ademais, explica que a solução proposta no PL nº 1.765, de 2015, encontrou inspiração na experiência bem sucedida do Governo do Estado da Paraíba, que, por meio do Programa Cidade Madura, tem investido na construção de condomínios residenciais exclusivamente para idosos. Diante da boa avaliação da iniciativa pelos idosos beneficiados, o autor entende ser necessário incentivar a adoção da medida em todos os estados da federação.

Tramita apensado ao PL nº 1.765, de 2015, o PL nº 5.875, de 2016, da Deputada Leandre. O apensado pretende alterar o Estatuto do Idoso para reservar aos idosos pelo menos 10% (dez por cento) das unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva das comissões e foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Defesa de Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO), de Finanças e Tributação (CFT) e à de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nesta CDU, depois de esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Inicialmente, devo destacar que cabe a esta CDU, na análise de mérito das matérias que lhe são submetidas, elaborar e aprovar regras que contribuam para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e para a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme comanda o art. 182 Constituição Federal.

Certamente, a elaboração e o aperfeiçoamento de normas que tornem a cidade mais justa e igualitária, fornecendo meios para o suprimento das necessidades de todos, incluídos aí os idosos, faz parte da missão desta Comissão.

Ao me deter sobre a matéria em apreço, de reconhecida importância, constatei que já vigem, em nosso sistema jurídico, regras que procuram garantir aos idosos preferências e garantias para o adequado suprimento de suas necessidades, entre as quais a de habitação.

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o maior programa habitacional do País, se debruçou sobre o tema e exigiu, por meio de seu art. 73, inciso II, que o Programa assegurasse disponibilidade de unidades adaptáveis aos idosos, de acordo com a demanda.

O próprio Estatuto do Idoso, citado pelo autor, aborda com detalhe essa questão. A norma, em seu art. 38, *caput*, reza que, nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria. O inciso I do citado artigo determina ainda que esses programas reservem pelo menos 3% das unidades habitacionais ao atendimento dos idosos.

Ora, o ambiente jurídico para atendimento das necessidades habitacionais dos idosos já me parece adequado. Tanto que não é possível encontrar evidências concretas de que as disposições vigentes não são suficientes ao atendimento dessa classe da população.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ao contrário, o que se tem notícia é que a demanda atual dos idosos em programas habitacionais públicos para baixa renda tem sido inferior às cotas mínimas legalmente previstas. É o que demonstrou Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), que avaliou o PMCMC e constatou, a princípio, que a concessão de financiamento a idosos estava sendo operacionalizada em percentual inferior ao previsto na Portaria MCidades nº 93/2010 e no Estatuto do Idoso, qual seja, de pelo menos 3% dos contratos. A Caixa Econômica Federal, em resposta a essa constatação, alegou que não havia demanda de idosos suficiente para concretizar o percentual mínimo previsto.

O TCU, por meio do Acórdão 2.988/2011-TCU-Plenário, demonstrou compreender a questão e decidiu recomendar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que envidasse esforços para aumentar a publicidade do Programa Minha Casa Minha Vida junto aos potenciais beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos, de modo que 3% dos contratos celebrados no âmbito do programa contemplasse esse público.

Diante dessa realidade, temo que reservar 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundo Nacional de Habitação por Interesse Social (FNHIS) possa ser medida desproporcional às reais necessidades do País. Se não houver demanda para aplicação de todo esse recurso, teremos, em vez de benefícios, prejuízos. Isso porque as demandas habitacionais no País ainda são imensas e envolvem públicos diversos que precisam ser equitativamente atendidos.

Os idosos merecem atenção e priorização, mas na medida e na proporção de suas necessidades. Esse cuidado é necessário para que, no anseio de beneficiar uma classe, não sejamos injustos e desequilibrados com outras.

Com essa preocupação em mente, proponho a adoção de medida intermediária. Mais especificamente, proponho substitutivo que reserve, em lugar de 20% (vinte por cento), montante equivalente a 10% (dez por cento) dos recursos do FNHIS para a implantação de conjuntos habitacionais destinados a idosos de baixa renda.

Ademais, proponho excluir do texto original a disposição que proíbe o idoso beneficiário de residir no imóvel acompanhado de familiares com idade inferior a 60 (sessenta) anos, com exceção apenas de seu cônjuge ou companheiro. Essa previsão desconsidera configurações familiares típicas, tais como a que engloba idosos viúvos que residem com seus netos ou filhos,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

os quais lhes prestam assistência e cuidados necessários para a manutenção da saúde e qualidade de vida.

Por fim, entendo necessário excluir também do texto original as disposições que tratam do contrato de cessão de uso, o qual, conforme propôs o autor, seria utilizado para transferir aos idosos de baixa renda o benefício da moradia. Isso porque, como ensina o Administrativista Hely Lopes Meireles¹:

A cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquele que tem os bens desnecessários aos seus serviços cede o uso.

Os institutos apropriados para transferir ao particular o uso de bem público são outros, tais como a autorização, a permissão, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso. Cada um desses institutos traz suas características e propriedades, de modo que, em cada caso concreto, pode a Administração Pública avaliar a melhor adequação de um ou outro. Ademais, as particularidades do caso concreto podem tornar interessante não apenas a transferência do uso do bem, mas também a sua propriedade, motivo pelo qual há que se prever a possibilidade de alienação, ainda que gratuita.

Assim, com vistas a criar ambiente legislativo mais flexível à Administração para a concretização de seus planos e programas, proponho dispositivo que permita a utilização da alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso dos bens imóveis residenciais de que trata o PL nº 1.765, de 2015.

No que se refere ao projeto apensado, o PL nº 5.875, de 2016, não existem evidências de que a cota mínima vigente de 3% (três por cento) seja insuficiente para o atendimento das necessidades habitacionais dos idosos. Ao contrário, como já comentei neste parecer, me parece que a demanda atual é inferior a essa cota. Ademais, o Estatuto do Idoso traz limite inferior de reserva de unidades por meio do termo “pelo menos 3%”. Nada impede que, na existência de demandas superiores, essa cota seja

¹ Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Ed. 29. 2004. p 501-502



CÂMARA DOS DEPUTADOS

automaticamente revista, não havendo necessidade de modificar a lei para instituição de cotas maiores. Por esses motivos, deixo de aprovar o PL nº 5.875, de 2016.

Desse modo, em vista dos argumentos aqui registrados, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.765, de 2015, na forma do **substitutivo** anexo, e pela **rejeição** do apensado, o PL nº 5.875, de 2016.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado CAETANO
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.765, DE 2015

Altera a Lei nº 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e cria o Conselho Gestor do FNHIS, para tratar de habitação destinada a idosos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

“Art. 11-A. Fica reservado montante equivalente a 10% (dez por cento) dos recursos do FNHIS para a implantação de conjuntos habitacionais específicos para o atendimento de idosos de baixa renda.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se idoso de baixa renda aquele com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e renda familiar mensal máxima de 5 (cinco) salários mínimos.

§ 2º Os imóveis implantados serão destinados aos idosos de baixa renda por meio de alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso.

§ 3º Os conjuntos habitacionais implantados na forma deste artigo deverão:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

I – constituir condomínio fechado, com unidades habitacionais devidamente adaptadas para as necessidades dos idosos;

II – possuir, no mínimo, os seguintes equipamentos urbanos: unidade de saúde, centro de convivência, praça com aparelhos para atividade física, pista de caminhada e horta comunitária” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado CAETANO
Relator