

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;
- 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.

Tramitam apensados ao PL nº 1.765, de 2015:

- a) o PL nº 5.875, de 2016, da Deputada Leandre, que 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;
- b) o PL nº 6.711, de 2016, do Deputado Fernando Torres, que altera o inciso I do caput do art. 38 do Estatuto do Idoso; e
- c) o PL nº 7.111, de 2017, do Deputado Angelim, que altera o Estatuto do Idoso para tornar obrigatória a adaptação dos imóveis destinados aos idosos nos 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).

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.

É indubitável existir, portanto, ambiente jurídico já favorável ao atendimento das necessidades habitacionais dos idosos. Os avanços já conquistados revelam a importância dessas normas. Recente estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)¹, que se dispôs a discutir os modelos que o Brasil pode adotar para fazer frente aos desafios do envelhecimento, fez diversas importantes considerações acerca da urbanização e habitação para os idosos no Brasil. O estudo revelou, por exemplo, que, em geral, o *déficit* habitacional vem diminuindo e vem aumentando o percentual de pessoas idosas que moram em domicílios adequados. Consoante o estudo, dados do Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso (Sisap-Idoso) apontam que, em 2010, 57% dos idosos brasileiros viviam em domicílios adequados.

Conquanto os avanços sejam dignos de comemoração, ainda há significativo espaço para melhorias, as quais podem ser catalisadas por meio de aperfeiçoamentos na legislação vigente.

Quanto a esse aspecto, o mesmo estudo do IPEA revela que de todas as 803 mil unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, 6,3% foram destinadas a pessoas idosas. Ainda que o valor ultrapasse a cota de 3% fixada em lei, ele representa cerca de 10% da população elegível. Ou seja, ainda se pode afirmar que apenas pequena parcela dos idosos de baixa renda são atendidos pelo programa habitacional.

¹ Política Nacional do Idoso – Velhas e Novas Questões. 2016. Rio de Janeiro. IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161006_livro_politica_nacional_idosos.PDF

Tal fato torna relevante, de pronto, a proposta da Deputada Leandre, que, por meio do PL nº 5.875, de 2016, pretende reservar para os idosos pelo menos 10% (dez por cento) das unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos. A medida vai ao encontro das necessidades do País, que ainda não atende de forma satisfatória a parcela idosa em suas necessidades habitacionais.

Importante mencionar que a necessidade de elevar a cota mínima de reserva habitacional para idosos já tem sido reconhecida e implementada em alguns municípios brasileiros. Em Santos, 5% (cinco por cento) das vagas em conjuntos habitacionais são reservadas para idosos. Outro exemplo é Juiz de Fora, onde 10% (dez por cento) das unidades de moradia são reservadas para pessoas acima de 60 (sessenta) anos. Portanto, elevar a cota, em âmbito nacional, é medida que reforça essa tendência e catalisa avanços em qualidade de vida para a população idosa. Contudo, a fim de que se possa respeitar a diversidade do país e não provocar situações em que uma exigência uniforme seja inaplicável, sugerimos que o percentual mínimo aqui tratado seja de 5% para habitações reservadas a idosos.

No que se refere à proposta constante da proposição principal, o PL nº 1.765, de 2015, apesar de reconhecer sua importância, entendo que ela deva ser estudada com cautela, sob pena de se constituir em medida desproporcional às reais necessidades do País. Isso porque, caso não existam evidências sólidas de que haverá demanda para aplicação da reserva de 20% (vinte por cento) dos recursos do FNHIS, teremos recursos ociosos, originando, em vez de benefícios, prejuízos. É preciso lembrar que 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.

Consoante o IPEA, não há informações suficientes sobre o déficit habitacional específico da população idosa. O Instituto afirma que, em geral, o déficit habitacional vem diminuindo para 9% dos domicílios particulares e permanentes. Esse dado torna fundamentada minha preocupação de adotar medida de alto custo sem evidência sólida acerca de sua necessidade.

Como não existem evidências da necessidade de reservar tamanha quantidade de recursos do FNHIS, proponho a adoção de medida intermediária. Mais especificamente, proponho substitutivo que reserve, em vez 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, 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 Meireles²:

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 prever a possibilidade de alienação, ainda que gratuita.

Assim, com vistas a criar ambiente legislativo mais flexível à Administração para 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.

Ressalto ainda que, o substitutivo que proponho a seguir contempla ainda, de forma modulada, aprovação dos projetos apensados: o PL nº 5.875, de 2016, o PL nº 6.701, de 2016, e o PL nº 7.111, de 2017, que sugerem alterações ao Estatuto do Idoso. Considero que existem evidências da necessidade e conveniência das medidas deles constantes, as quais tendem a contribuir para melhorias das condições habitacionais e da acessibilidade da população idosa do Brasil.

Desse modo, em vista dos argumentos aqui registrados, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.765, de 2015, e dos seus apensados, o PL nº 5.875, de 2016, o PL nº 6.701, de 2016, e o PL nº 7.111, de 2017, na forma do **substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

² Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Ed. 29. 2004. p 501-502

Deputado CAETANO
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO
SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.765, DE 2015
(Apensados PL Nº 5.875, de 2016, e PL Nº 7.111, de 2017)

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, e a Lei nº 10.741, de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, 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:

I – constituir condomínio 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 O art. 38 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

*“ Art. 38.....
I – reserva de pelo menos 5% (dez por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos.”*

.....

Parágrafo único: As unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos devem situar-se, preferencialmente, no pavimento térreo e estar adaptadas para o seu uso.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Caetano
Relator