

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### PROJETO DE LEI Nº 1.765, DE 2015

Apensados: PL nº 5.875/2016, PL nº 6.701/2016, PL nº 7.111/2017, PL nº 9.783/2018, PL nº 309/2019, PL nº 3.655/2019, PL nº 2.899/2020 e PL nº 5.099/2020

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 VENEZIANO VITAL DO RÉGO

**Relator:** Deputado GUSTAVO FRUET

### 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;

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



- 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 vivência, 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, as seguintes proposições:

- a) **PL nº 5.875, de 2016**, da Deputada Leandre, que altera o Estatuto do Idoso para reservar pelo menos 10% (dez por cento) das unidades residenciais em programas



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0

- habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos para o atendimento de idosos;
- b) **PL nº 6.701, de 2016**, do Deputado Fernando Torres, que altera o Estatuto do Idoso para reservar pelo menos 15% (quinze por cento) das unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos para atendimento de idosos;
  - c) **PL nº 7.111, de 2017**, do Deputado Angelim, que altera o Estatuto do Idoso para determinar que as unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos sejam adaptadas para o seu uso;
  - d) **PL nº 9.783, de 2018**, do Deputado Junji Abe, que altera o Estatuto do Idoso para reservar pelo menos 5% (cinco por cento) das unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos para atendimento de idosos;
  - e) **PL nº 309, de 2019**, do Deputado Rubens Otoni, altera o Estatuto do Idoso para determinar que as unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos sejam adaptadas para o seu uso;
  - f) **PL nº 3.655, de 2019**, da Deputada Flávia Morais, 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 autorização de uso;
  - g) **PL nº 2.899, de 2020**, do Deputado Alexandre Frota, que institui “reserva de no mínimo 10% (dez por cento) dos imóveis construídos como habitação popular financiando



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

pelo sistema financeiro para pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, e dá outras providências"; e

h) **PL nº 5.099, de 2020**, do Deputado Guiga Peixoto, altera o Estatuto do Idoso para determinar que as unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos sejam adaptadas a condições reduzidas de mobilidade e de percepção do ambiente, com ou sem a ajuda de aparelhos específicos.

A proposição tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva pelas 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, em 13/6/2017, a matéria chegou a receber parecer pela aprovação, tanto da proposição principal, como dos apensados até então existentes (PLs nºs 5875/2016, 6701/2016 e 7111/2017), na forma de substitutivo. O parecer, no entanto, não chegou a ser apreciado, estando hoje a matéria sob esta nova relatoria e com cinco projetos apensados adicionais.

Após o decurso do prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Antes de tudo, é forçoso reconhecer o primoroso trabalho do relator que me antecedeu na análise desta matéria, o Deputado Caetano, o qual expôs de forma clara e objetiva a importância do fortalecimento de políticas públicas para a inclusão social e a autonomia dos idosos. Me alinho a esse entendimento e vejo a habitação como questão de extrema importância, pois verifica-se que a casa é "o ambiente em que os idosos executam a maior parte de suas atividades e, também, corresponde ao local onde permanecem a



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>

CD211396877300\*

maior parte de seu tempo"<sup>1</sup>. Para o idoso, a casa tem, portanto, importância que vai além de necessidades objetivas de abrigo, mas incorpora significados, memórias e apegos que, quando cultivados, contribuem para o envelhecimento saudável.

Promover medidas de apoio ao idoso hoje tem grande importância para estarmos preparados para uma população mais envelhecida no futuro. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que o Brasil tem mais de 28 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, número que representa 13% da população do país. Esse percentual tende a dobrar nas próximas décadas, segundo a Projeção da População, divulgada em 2018<sup>2</sup>. Não podemos deixar de mencionar, também, que 2021 marca o início da Década 2021-2030, declarada em Assembleia Geral da ONU como a Década do Envelhecimento Saudável.<sup>3</sup>

Por tudo isso, sou favorável à matéria em apreço e me alinho às ponderações e avaliações registradas no parecer anteriormente apresentado. Quanto às propostas que objetivam modificar a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), para reservar 20% (vinte por cento) dos recursos do FNHIS para a implantação de conjuntos habitacionais destinados a idosos de baixa renda, nas modalidades concessão (PL nº 1765/2015) ou autorização de uso (PL nº 3655/2019), peço a devida vênia ao autor para registrar trecho do antigo parecer que as avalia e com o qual concordamos:

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

1 <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/eneac2020/59.pdf>

2 <https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/24036-idosos-indicam-caminhos-para-uma-melhoridade.html>

3 <https://www.paho.org/pt/topicos/envelhecimento-saudavel#:~:text=Pessoas%20idosas%20saud%C3%A1veis%20e%20independentes,sa%C3%BAde%20%C3%A9%20perpetuar%20um%20mito.>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

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<sup>1</sup>, 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 atípicas, 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 Meireles<sup>4</sup>:

*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



<sup>4</sup> Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Ed. 29. 2004. p 501-502  
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

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.

No que refere aos projetos apensados que alteram o Estatuto do Idoso para elevar de reserva de unidades residenciais em programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos para atendimento de idosos, somos também favoráveis no mérito, devendo nos atentar apenas à necessidade de modulação do percentual a fim de adotar medidas razoáveis e proporcionais.

A necessidade de elevação do percentual de reserva de unidades habitacionais para idosos já foi discutida e aprovada nesta Casa por meio do PL nº 937, de 2007, de autoria da Deputada Íris de Araújo. O projeto teve como objetivo original garantir a reserva de 20% das unidades habitacionais em favor de idosos de baixa renda nos programas governamentais de produção de moradias. Na Câmara dos Deputados, ele foi aprovado na forma de substitutivo, que estabelecia “reserva de, pelo menos, 3% (três por cento) das unidades habitacionais em favor de idosos de baixa renda nos programas de produção de moradia financiados com recursos do orçamento geral da União”. O substitutivo foi remetido ao Senado Federal em 10/08/2011, por meio do Of. nº 192/11/PS-GSE.

Ao tramitar no Senado, o texto sofreu novas modificações e, em 08/07/2015, o PL nº 937, de 2007, retornou da Câmara Alta (Ofício nº 853/2015), aprovado nos termos de um novo substitutivo, que promoveu modificações e o percentual mínimo de 3% passou a ser de **“pelo menos 6% (seis por cento) das unidades habitacionais para idosos, sendo a metade destinada a idosos de baixa renda”**. Esse substitutivo, na Câmara dos Deputados, foi distribuído a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e às de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Atualmente, o projeto aguarda parecer na CDU.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

Diante da existência desse projeto, já em estágio avanço de tramitação e com discussões mais amadurecidas, entendo razoável adotar também a elevação da taxa de reserva para 6% das unidades em nosso substitutivo. Dessa forma, este projeto e o PL nº 937/2007 tendem a se reforçar para a aprovação dessa importante matéria. Serve igualmente de fundamento para essa taxa o estudo do IPEA<sup>1</sup> que registrou terem sido destinadas a pessoas idosas 6,3% das unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Por último, no que tange às propostas que procuram incluir determinação para que as unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos sejam adaptadas para seu uso, especialmente para condições reduzidas de mobilidade e de percepção do ambiente, somos plenamente favoráveis à sua aprovação, razão pela qual incorporamos essas propostas no substitutivo aqui apresentado.

Diante de todo o exposto, somos pela **aprovação** do PL nº 1.765, de 2015, e dos apensados PL nº 5.875/2016, PL nº 6.701/2016, PL nº 7.111/2017, PL nº 9.783/2018, PL nº 309/2019, PL nº 3.655/2019, PL nº 2.899/2020 e PL nº 5.099/2020, na forma do **substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputado GUSTAVO FRUET  
Relator

2021-4909



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### **SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 1.765, DE 2015; Nº 5.875/2016, Nº 6.701/2016, Nº 7.111/2017, Nº 9.783/2018, Nº 309/2019, Nº 3.655/2019, Nº 2.899/2020 E Nº 5.099/2020**

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. 10% (dez por cento) dos recursos do FNHIS serão reservados para a implantação de conjuntos habitacionais específicos para o atendimento de idosos de baixa renda.*

*§ 1º Regulamento do Poder Executivo Federal estabelecerá parâmetros para enquadramento no critério de baixa renda de que trata o caput deste artigo.*

*§ 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 prover:*

*I - unidades habitacionais devidamente adaptadas para as necessidades dos idosos, especialmente para*



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet  
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*

*condições reduzidas de mobilidade e de percepção do ambiente; e*

*II –acesso facilitado a equipamentos e serviços públicos de saúde e de lazer” (NR)*

Art. 2º O inciso I e o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art.*

*38.....*

*I – reserva de pelo menos 6% (seis por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos.” (NR)*

*.....*  
 Parágrafo único. As unidades residenciais reservadas para atendimento a idosos devem situar-se, preferencialmente, no pavimento térreo e serem adaptadas a condições reduzidas de mobilidade e de percepção do ambiente.” (NR)

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

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Deputado GUSTAVO FRUET  
 Relator

2021-4909



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gustavo Fruet  
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD211396877300>



\* C D 2 1 1 3 9 6 8 7 7 3 0 0 \*