

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2016

Apensado: PL nº 14/2020

Altera a Lei nº 11.977, de 2009, para prever a modalidade de locação social de imóveis urbanos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Autor: Deputado CARLOS ZARATTINI

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.663, de 2016, visa a inserir a modalidade de locação social de imóveis urbanos entre as ações que podem receber recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio de alteração à Lei nº 11.977, de 2009, que institui o Programa. A locação social é definida como a modalidade de locação, com intermediação do Poder Público Municipal, em que o valor mensal do aluguel é vinculado à renda familiar.

Conforme a proposição, além da produção e aquisição de novas moradias e da requalificação de imóveis urbanos, o PMCMV apoiará a locação social. Para tanto, pelo menos 50% dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) serão destinados a ações de locação social, para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00, mediante o aporte mínimo de 15% do valor total pelo Município. O valor exato do aporte deverá ser inversamente proporcional ao montante do déficit de moradias apurado na faixa de renda do aluguel social e deverá ser diretamente proporcional ao Produto Interno Bruto municipal.

A aplicação da medida ocorrerá por meio de oferta de imóveis urbanos requalificados para locação; contrato direto com proprietários de



imóveis ociosos para a disponibilização desses imóveis para locação a preços pré-determinados, mediante subsídio; aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social; e contrato com construtoras de empreendimentos no âmbito do PNHU, com o objetivo de disponibilizar para locação um percentual de unidades, em cada empreendimento destinado à faixa de renda definida para essa modalidade de ação. Exceto no caso de imóveis ociosos contratados diretamente com o proprietário, será possível a aquisição do imóvel, após o prazo mínimo de 12 anos de locação.

A gestão das ações de locação social será de responsabilidade de entidade administradora pública, pertencente ao Poder Público municipal. O prazo de locação não poderá ser inferior a três anos e o valor suportado pelo locatário não poderá ser superior a 30% da renda familiar.

O autor justifica a proposição argumentando que o déficit habitacional ainda se encontra alto, para população de baixa renda, uma vez que seus rendimentos não suportam o pagamento de um financiamento habitacional em moldes de mercado. Apesar das restrições de comercialização, comuns em contratos de baixa renda, moradias construídas e subsidiadas com recursos públicos acabam sendo abarcadas pelo mercado imobiliário, num processo que leva as famílias de volta ao déficit. Diante desses fatos, a locação social surge como uma alternativa que não pode ser desprezada. Além disso, o FAR foi criado tendo em vista proporcionar o arrendamento residencial como opção de compra e não estava vinculado à aquisição. O objetivo da proposição é permitir que a locação social seja utilizada como opção para resolver o problema do déficit habitacional.

O Projeto de Lei nº 5.663/2016 tramita em regime ordinário e está sujeito à tramitação conclusiva pelas Comissões, tendo sido encaminhado a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano, à Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

Nesta CDU, a proposição chegou a receber parecer pela rejeição, o qual não foi apreciado. Em 2020 foi apensado o Projeto de Lei nº 14, de 2020, que busca incluir na Lei nº 11.977, de 2009, o mecanismo do



arrendamento social, com a finalidade de oferecer imóveis novos ou requalificados para fins habitacionais sem transferência de propriedade, tendo como contrapartida financeira um montante pago pelo beneficiário e reservado em poupança pessoal, que seria devolvida ao final do contrato de arrendamento. Esse montante poderia, ao final do contrato, ser ainda utilizado para aquisição do imóvel arrendado ou de outro imóvel do PMCMV.

Sob esta nova relatoria, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

De início, é preciso destacar que o momento atual é extremamente oportuno para discutir medidas alternativas para o equacionamento do déficit habitacional do País, haja vista que o próprio Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023, promoveu uma série de mudanças na Lei nº 11.977, de 2009, e também editou a Lei nº 14.620, de 2023. A crise fiscal e financeira também tem impulsionado o Estado a repensar os seus meios de ação, a fim de elevar a eficiência e a eficácia dos gastos públicos e evitar que a operação de programas e políticas públicas importantes seja interrompida. Nesse passo, reconhecendo a importância e as falhas do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), novos modelos e mecanismos para a sua operacionalização têm sido propostos pelo Executivo Federal.

No segmento da Locação Social, a ideia aventada pelo Governo Federal é a de ampliar “a inclusão da locação social, a possibilidade de aquisição de moradia urbana usada e a inclusão de famílias em situação de rua no programa. Os novos empreendimentos estarão mais próximos a comércio, serviços e equipamentos públicos, e com melhor infraestrutura no entorno”.¹

Infelizmente, a redução do déficit habitacional pelo PMCMV é acompanhada da periferização, ou seja, o Programa tem a marca persistente

¹ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida>



da segregação socioespacial das classes mais pobres. Não se identifica no PMCMV objetivos de integração das famílias em regiões mais adensadas e de melhor infraestrutura, mas, de modo contrário, o programa promove a expansão horizontal em áreas frágeis e sem estrutura adequada. Os empreendimentos do PMCMV, além de serem ausentes de qualquer diversificação, estão geralmente localizados em regiões distantes, carentes de serviços urbanos, de transporte, de emprego e de segurança, pelo óbvio motivo da possibilidade de compra de terrenos por preços reduzidos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) fez essa constatação ao estudar o programa por meio da Tomada de Contas nº 033.568/2012-0 condutora do Acórdão nº 524/2014-TCU-Plenário. Ao tratar da inserção urbana dos empreendimentos produzidos no âmbito do PMCMV, o Tribunal fez o seguinte registro:

As análises efetuadas durante a auditoria indicaram a produção de moradias por intermédio do PMCMV/FAR em zonas urbanas não consolidadas e com entorno desprovido de equipamentos e serviços. Boa parte dos empreendimentos que, devido à quantidade de moradores, constituem verdadeiros bairros ou até mesmo pequenas cidades, não dispõe de escola, creche e nem unidade básica de saúde em suas proximidades, sujeitando os seus moradores a percorrerem grandes distâncias para acessarem esses equipamentos, na maioria das vezes incidindo em aumento substancial de gastos com transporte. Também não é raro que os moradores se deparem com a falta de comércio local e áreas de lazer e recreação.

A questão da localização dos empreendimentos tornou-se um dos principais pontos críticos em torno do programa. Um dos principais fatores que levam a essa situação é o fato de que a escolha do local dos projetos seria definida pelo setor privado

Os empreendimentos do programa estão sendo construídos em áreas periféricas, muito distantes, e pouco conectadas com a malha urbana, gerando implicações em termos de transporte, de infraestrutura e qualidade de vida das pessoas que vão morar nesses locais.

(Grifos da transcrição)

Esses problemas reforçam e perpetuam diferenças e injustiças sociais. O PMCMV não pode objetivar apenas o oferecimento de moradia pura



e simples, mas moradia com dignidade. O que se observa, no entanto, é que um cidadão de baixa renda, quando consegue ter acesso à moradia, se vê lançado ao isolamento, com dificuldades para exercer suas funções de trabalho e lazer. Essa lógica perversa de segregação socioespacial precisa ser enfrentada e superada.

O PL nº 5.663, de 2016, representa grande oportunidade para inserir no PMCMV formas alternativas e socialmente adequadas para tratar o déficit habitacional no País, especialmente no que se refere à locação social de imóveis ociosos em áreas centrais das cidades brasileiras. Creio que essa frente de atuação precisa receber mais atenção do Governo Federal. A restauração e revitalização de prédios abandonados, ou mesmo a compra de imóveis ociosos pelo Poder Público, para oferecimento de moradia nos centros urbanos por meio de sistema de aluguel ou outra forma de cobrança mensal tende a produzir enormes benefícios sociais. Além disso, essa sistemática poder atingir um amplo espectro de beneficiados, desde as classes de renda mais baixa até família de classe média.

Essa é a frente que entendo estar ausente nas novas modelagens propostas pelo Governo Federal. Ainda que sistemas complementares à compra tenham sido esboçados, eles ainda envolvem a construção de novos conjuntos, que se darão nas regiões periféricas, nos mesmos moldes e problemas aqui já destacados. Por esses motivos, apoio a proposta do PL nº 5.663, de 2016, de incorporar, de forma definitiva no PMCMV, a sistemática da Locação Social em imóveis existentes.

Quanto a isso, deve-se destacar que a proposição fez muito bem ao elencar, de forma taxativa, as formas de efetivação da locação social, que se dará apenas em imóveis ociosos, usados, requalificados ou de parte de construções de iniciativas de construtoras. Nesse sentido, os imóveis elegíveis tendem a se localizar nas regiões mais adensadas e dotadas de serviços urbanos essenciais à população, atacando, assim, a questão da segregação socioespacial das classes mais pobres. As mesmas observações valem para o PL nº 14, de 2020, em relação ao arrendamento social.



Tenho, contudo, importante ressalva a fazer em relação ao PL nº 5.663, de 2016: a imposição de que pelo menos 50% dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) sejam destinados a ações de locação social para famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais). Por entender que essa obrigação pode causar transtornos na execução dos desembolsos do PMCMV, que já se encontram atrasados em virtude da crise orçamentária, proponho que o art. 19-A passe a estabelecer que os recursos integralizados do FAR deverão priorizar, conforme a disponibilidade orçamentária e financeira, as ações de locação social.

Para qualificar ainda mais essa importante medida, proponho também a inclusão, neste mesmo artigo, de mais um parágrafo, para estabelecer que, sem prejuízo de outras diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo, a execução das ações de que trata este capítulo observe a destinação preferencial dos recursos para locação social de imóveis situados em zonas urbanas consolidadas, em áreas centrais das cidades; e para idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Entendo que, dessa forma, o PMCMV passa a contar com mecanismo capaz de não apenas reduzir o déficit habitacional do País, mas de, também, reduzir outras injustiças e vulnerabilidades sociais ainda tão presentes.

Pelo exposto, voto pela aprovação dos Projetos de Lei nº 5.663/2016 e 14/2020, na forma do Substitutivo que ora apresento.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-7296



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2016 (e ao PL nº 14, de 2020)

Altera a Lei nº 11.977, de 2009, para dispor sobre as modalidades de locação social e de arrendamento social de imóveis urbanos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para incluir, entre os mecanismos do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para prever as modalidades de locação social e de arrendamento social de imóveis urbanos entre as ações passíveis de receber recursos no âmbito do referido Programa.

Art. 2º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção, para arrendamento ou aquisição, de novas unidades habitacionais ou requalificação e locação social de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

.....

§ 1º

.....



VII – locação social: modalidade de locação, com intermediação do Poder Público municipal, em que o valor mensal do aluguel é vinculado à renda familiar;

VIII – arrendamento social: mecanismo de oferta de imóveis novos ou requalificados para fins habitacionais, sem transferência de propriedade e com exigência de contrapartida financeira, em que todo o montante pago pelo beneficiário é reservado em poupança pessoal e devolvido ao final do contrato de arrendamento.

..... (NR)”

“Art. 4º O Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU tem por objetivo promover a produção, para arrendamento ou aquisição, de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos, desde 14 de abril de 2009.

..... (NR)”

“Art. 6º-B.

§ 1º

.....

V - valores e limites das contrapartidas financeiras individualizadas a serem cobradas dos beneficiários do arrendamento social; e

VI - prazos dos contratos de arrendamento social e formas de restituição de todos os valores pagos pelos beneficiários como contrapartida financeira, prevendo a possibilidade de utilização do montante financeiro para aquisição do imóvel arrendado ou de outro imóvel do PMCMV.

..... (NR)”



“Capítulo I

.....

Seção IV-A

Da Locação Social” (NR)

“Art. 19-A. O percentual mínimo para a locação social dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, poderá ser estabelecido anualmente pelo Ministério das Cidades para famílias com renda de até 3 salários mínimos.

§1º As ações de que trata o caput poderão ser efetivadas na forma de:

I – oferta de imóveis urbanos requalificados para locação;

II – contrato direto com proprietários de imóveis ociosos para a disponibilização desses imóveis para locação a preços pré-determinados, mediante subsídio;

III – aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social;

IV – contrato com construtoras de empreendimentos no âmbito do PNHU, com o objetivo de disponibilizar para locação um percentual de unidades, em cada empreendimento destinado à faixa de renda de que trata o caput.

§ 2º Sem prejuízo de outras diretrizes estabelecidas pelo Poder Executivo, a execução das ações de que trata este capítulo, deverá observar a destinação preferencial dos recursos para:

I – locação social de imóveis situados em zonas urbanas consolidadas, em áreas centrais das cidades; e

II – idosos e pessoas em situação de vulnerabilidade social;

” (NR)



“Art. 19-B. A gestão das ações de locação social será de responsabilidade de entidade administradora pública, pertencente ao Poder Público municipal, que poderá realizá-la de maneira direta ou indireta, por meio de entidade privada devidamente credenciada para a prestação desse serviço.

§ 1º O contrato de locação social deverá prever, no mínimo:

I – o valor e o prazo da locação;

II – os direitos e deveres do beneficiário no uso do imóvel;

III – os direitos e deveres da entidade gestora;

IV – as hipóteses de revisão, renovação e extinção;

V – o montante de subsídios, quando necessário, e a forma de aporte;

VI – as formas de remuneração dos custos administrativos e dos custos de manutenção dos imóveis;

VII – os meios de acompanhamento, monitoramento e resolução de litígios.

§ 2º O prazo de locação não poderá ser inferior a 3 (três) anos e o valor a ser suportado pelo locatário não poderá comprometer mais de 30% de sua renda familiar.” (NR)

“Art. 19-C. As ações efetivadas na forma dos incisos I, III e IV do §1º do art. 19-A poderão ser celebradas com a previsão de opção de compra do imóvel, ao final de, no mínimo, 12 (doze) anos de locação, nos termos do regulamento.

§ 1º Para a aquisição de imóvel nos termos deste artigo será admitida a utilização dos recursos depositados em conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em condições a serem definidas pelo respectivo Conselho Curador.



§ 2º Os valores eventualmente apurados com a alienação de imóvel nos termos deste artigo serão reaplicados em ações de locação social, de conformidade com esta seção.” (NR)

“Art. 19-D. A implementação de ações de locação social com utilização de recursos oriundos do FAR dependerá do aporte, pelo Município, de recursos no montante mínimo de 15% do total a ser aplicado, sendo o valor desse aporte:

I – inversamente proporcional ao montante do déficit de moradias apurado na faixa de renda de que trata o caput;

II – diretamente proporcional ao Produto Interno Bruto municipal.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

2025-7296

