

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 MERLONG SOLANO

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 5.663, de 2016, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, o qual Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para prever a modalidade de locação social de imóveis urbanos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

A iniciativa propõe a inclusão, no PMCMV, da possibilidade de locação social de imóveis urbanos, dispondo que a locação social é modalidade de locação, com intermediação do Poder Público municipal, em que o valor mensal do aluguel é vinculado à renda familiar.

A proposta prevê também que pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, deverão ser destinados a ações de locação social para famílias com renda mensal de até R\$1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais), na forma de regulamento. Para isso, o projeto estabelece que as ações poderão ser efetivadas na forma de oferta de imóveis urbanos requalificados para locação; contrato direto com proprietários de imóveis ociosos para a disponibilização desses imóveis para locação a preços predeterminados, 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 a essa faixa de renda.

O projeto dispõe, ainda, que 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. A mesma iniciativa dispõe que o contrato de locação social deverá prever, no mínimo, o valor e o prazo da locação; os direitos e deveres do beneficiário no uso do imóvel; os direitos e deveres da entidade gestora; as hipóteses de revisão, renovação e extinção; o montante de subsídios, quando necessário, e a forma de aporte; as formas de remuneração dos custos administrativos e dos custos de manutenção dos imóveis; e os meios de acompanhamento, monitoramento e resolução de litígios. Além disso, a proposta estabelece que 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.

A iniciativa prevê que as ações efetivadas na forma de oferta de imóveis urbanos requalificados para locação; aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social; e contrato com construtoras de empreendimentos no âmbito do PNHU, poderão ser celebradas com a previsão de opção de compra do imóvel, ao final de, no mínimo, 12 (doze) anos de locação, nos termos de regulamento, sendo 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. O projeto dispõe, para o caso de venda do imóvel para o locatário, que os valores eventualmente apurados com a alienação de imóvel serão reaplicados em ações de locação social.

A proposta também prevê que 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 inversamente proporcional ao montante



do déficit de moradias apurado na faixa de renda indicada e diretamente proporcional ao Produto Interno Bruto municipal.

Por fim, o projeto prevê a entrada em vigor na data da sua publicação.

Apensado ao projeto principal, o Projeto de Lei nº 14, de 2020, altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para incluir, entre os mecanismos do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, o arrendamento social, definindo este como 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.

A iniciativa também inclui o arrendamento como objetivo do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e estabelece que o Poder Executivo federal disporá necessariamente sobre valores e limites das contrapartidas financeiras individualizadas a serem cobradas dos beneficiários do arrendamento social, bem como sobre 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.

Os projetos tramitam em regime ordinário (art. 151, III, RICD) e estão sujeitos à apreciação conclusiva pelas comissões (art. 24, II, RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, foi apresentado substitutivo que mescla as duas proposições, incorporando ao PMCMV as modalidades de locação social e de arrendamento social. A proposição define que 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 (três) salários mínimos. Além disso, o substitutivo prevê que a execução das ações deverá



observar a destinação preferencial dos recursos para locação social de imóveis situados em zonas urbanas consolidadas, em áreas centrais das cidades, bem como para pessoas idosas ou pessoas em situação de vulnerabilidade social. O substitutivo foi adotado pela CDU nos termos propostos pelo relator.

Os projetos vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Transcorrido o prazo regimental para emendas ao projeto (de 19/11/2025 a 09/12/2025), não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os projetos em análise têm por objetivo ampliar os instrumentos de execução da política habitacional federal voltada ao atendimento de famílias de baixa renda, incluindo, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a possibilidade de locação e arrendamento social. As justificativas apresentadas pelos autores dos projetos partem de um ponto comum: o reconhecimento de que o modelo atual de política habitacional brasileira é insuficiente para enfrentar, de forma eficaz, o déficit de moradias, especialmente entre as famílias de menor renda.

De fato, ainda que programas como o Minha Casa, Minha Vida tenham ampliado o acesso à moradia, persistem limitações estruturais, especialmente relacionadas à incapacidade financeira de grande parte da população em assumir financiamentos de longo prazo. Nesse cenário, as propostas apresentam alternativas para adaptar a política pública à realidade econômica dos beneficiários.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de



diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a *proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

As proposições sob análise promovem alterações na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, com o objetivo primordial de criar modalidades de subprogramas do PMCMV: a locação social e o arrendamento social.

Cumprido destacar que o PMCMV constitui política pública já contemplada no planejamento governamental e executada por meio de estrutura institucional, orçamentária e financeira próprias. Conforme as proposições, os novos subprogramas constituem desdobramento da referida política pública, sendo a execução das despesas previstas nas proposições decorrentes dos recursos destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

Destaque-se que os recursos destinados à integralização de cotas ao FAR no orçamento da União, no âmbito do PMCMV, são classificados como despesas primárias discricionárias, decorrentes de fontes de livre aplicação, sem vinculação orçamentária ou financeira. Dessa forma, assim como o aluguel e arrendamento social ora criados, não constituem despesa obrigatória continuada.

Com efeito, constata-se que a Lei Orçamentária para 2026 consignou dotação da ordem de R\$ 5,6 bilhões destinada à ação “**00AF - Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR**”, evidenciando que a execução das ações habitacionais decorrentes das



proposições em tela pode ser suportada por tais recursos. Cabe ao Poder Executivo, no âmbito de suas competências, promover a adequada distribuição dos recursos entre os subprogramas do PMCMV, compatibilizando as dotações orçamentárias previstas, bem como eventuais aportes adicionais, com a legislação vigente, considerando eventuais reduções compensatórias nas outras modalidades de subprogramas previstos pelo PMCMV.

Nesse contexto, a implementação das novas modalidades de subprogramas do PMCMV poderá ocorrer no âmbito das autorizações orçamentárias existentes, observadas as decisões administrativas a serem adotadas para implementação ao longo dos exercícios financeiros.

Dessa forma, não se vislumbra a criação de obrigação legal de realização de despesas em montante previamente fixado. Os dispêndios de integralização de cotas ou transferência de recursos ao FAR constituem despesa primária de natureza discricionária, condicionada à existência de autorização orçamentária específica e à observância das metas fiscais estabelecidas na legislação vigente. Assim, possíveis impactos fiscais decorrentes da execução das medidas propostas estarão limitados ao nível de programação financeira definido de forma discricionária em cada exercício na Lei Orçamentária Anual, aprovada pelo Congresso Nacional.

Portanto, não se constata incompatibilidade das proposições com as normas que regem o planejamento e o orçamento públicos.

Com relação ao mérito da proposta, o projeto principal revela-se meritório ao propor o aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Parte-se do reconhecimento de um problema estrutural persistente no Brasil: o déficit habitacional associado à insuficiência de renda das famílias para acesso à moradia por meio de financiamento tradicional. Ainda que o modelo baseado na aquisição da casa própria tenha produzido avanços relevantes, ele não se mostra capaz de atender, de forma abrangente, as camadas ainda mais vulneráveis da população, que permanecem excluídas ou submetidas a condições precárias de habitação.

É importante destacar que a Lei 14.620, de 2023, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.162, de 2023, já contemplou entre os



objetivos do programa o “fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas”, podendo as próprias unidades imobiliárias produzidas no âmbito do Programa ser disponibilizadas às famílias beneficiárias ou aos entes federativos sob a forma de locação e de arrendamento, entre outras possibilidades, conforme previsto em regulamento.

A redação original da referida MP era, inclusive, mais direta do que a versão aprovada da referida lei, prevendo a locação social como uma linha de atendimento da questão habitacional tanto como a provisão financiada de unidades habitacionais, de maneira semelhante ao proposto no presente projeto principal. De acordo com a sua Exposição de Motivos, a possibilidade de locação social proporcionaria a ampliação a oferta de moradias, em suas diferentes formas de atendimento; a promoção a melhoria de moradias existentes, com o intuito de reparar as inadequações habitacionais de caráter fundiário, edílico, de infraestrutura e de equipamentos públicos; e o estímulo à modernização do setor e à inovação tecnológica, com vistas à redução de custos, à sustentabilidade ambiental, à melhoria da qualidade da produção habitacional e à ampliação do atendimento.

Assim, considerando que a previsão da possibilidade do PMCMV incluir a locação social já foi objeto de proposição anterior pelo próprio Poder Executivo, a sua inclusão de forma direta e definitiva no programa permitirá finalmente o acesso de milhões de cidadãos à moradia digna. De fato, ao vincular o custo da moradia à capacidade de pagamento das famílias, a locação social possibilita o acesso imediato à habitação digna sem a exigência de endividamento de longo prazo. Dessa forma, o projeto promove não apenas inclusão habitacional, mas também maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos, ao diversificar estratégias de atendimento.

Ademais, a utilização do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para financiar tal modalidade mostra-se adequada, na medida em que resgata e amplia a função social desse instrumento, direcionando recursos para políticas mais eficientes e alinhadas às necessidades contemporâneas. A possibilidade de construção, requalificação e aquisição de imóveis para fins de locação social também contribui para a dinamização do uso do estoque



imobiliário existente, inclusive de imóveis ociosos, favorecendo a ocupação de áreas com infraestrutura já instalada e reduzindo custos urbanísticos.

No entanto, com relação à opção de arrendamento, destacamos que a Lei nº 14.620, de 2023, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, já prevê a possibilidade de arrendamento das unidades imobiliárias produzidas no âmbito do Programa mediante financiamento ou não, em contrato subsidiado ou não, total ou parcialmente, conforme previsto em regulamento, sem prejuízo de outros negócios jurídicos compatíveis. Além disso, entendemos que o instrumento de locação social tem operacionalização e execução muito mais facilitada, bem como potencial de suprir a necessidade de oferta de moradia aos cidadãos que não têm condições de assumir o compromisso de longo prazo do financiamento habitacional.

Dessa forma, com o objetivo de aprimorar a proposta, apresentamos substitutivo que dispõe que a gestão das ações de locação social poderá ser realizada por entes públicos ou privados, de forma direta ou indireta. Tal previsão confere maior flexibilidade administrativa e potencializa a eficiência operacional ao permitir a participação de diferentes atores na implementação da política sem afastar o papel regulador e indutor do Estado. Trata-se de medida que pode contribuir para maior capilaridade e efetividade das ações habitacionais.

Outrossim, optamos por deixar a cargo da regulamentação infralegal os detalhes relativos às ações de locação social com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, bem como a sua forma de gestão. Tal opção revela-se mais adequada sob o ponto de vista de técnica legislativa, uma vez que normas procedimentais carecem de maior flexibilidade, mantendo-se apenas o núcleo essencial e diretivo em legislação aprovada pelo Poder Legislativo.

Diante do exposto, verifica-se que o projeto está alinhado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do direito social à moradia, ao mesmo tempo em que apresenta soluções concretas para limitações já identificadas nas políticas habitacionais vigentes. Ao diversificar os instrumentos de acesso à moradia e adequá-los à realidade econômica da



população de baixa renda, a proposta fortalece a política pública e amplia sua capacidade de resposta. Somos, portanto, favoráveis à aprovação do projeto principal por sua relevância social e pela expectativa de impacto positivo na redução do déficit habitacional no país.

Ante o exposto, **voto pela não implicação financeira ou orçamentária** da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 5.663, de 2016; do Projeto de Lei nº 14, de 2020, apensado; e do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano. **No mérito, voto pela APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.663, de 2016, na forma de substitutivo por nós apresentado, e pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 14, de 2020, apensado, e do Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2026-4187



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.663, DE 2016

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.

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, a modalidade de locação 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 ou requalificação de unidades habitacionais urbanas, à aquisição ou locação social de imóveis urbanos, à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e à 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:

.....” (NR)

“Art. 19-A. Os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, integralizados na forma do inciso II do art. 2º desta Lei, poderão ser destinados a ações de locação social para famílias com renda bruta familiar mensal compreendida pelas Faixa Urbano 1 e Faixa Urbano 2, previstas no art. 5º da



Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, na forma do regulamento.

Parágrafo único. As ações de que trata o caput poderão ser efetivadas na forma de:

I – construção ou requalificação de imóveis urbanos para locação; e

II – aquisição de imóveis usados, pelo gestor público, para fins de locação social.” (NR)

“Art. 19-B. A gestão das ações de locação social será de responsabilidade da pessoa jurídica pública ou privada cessionária, donatária, ou adquirente do empreendimento produzido ou reabilitado pelo FAR, que poderá realizá-la de maneira direta ou indireta, na forma de regulamento.” (NR)

Art. 3º A implementação das ações de locação social no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira e observará as metas fiscais e os limites estabelecidos na legislação vigente.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado MERLONG SOLANO
Relator

2026-4187

