

## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 863, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que 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.

Relatora: Senadora **JUSSARA LIMA**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa o Projeto de Lei nº 863, de 2019, que determina a reserva de montante de 20% dos valores do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a construção de conjuntos habitacionais específicos para uso de idosos de baixa renda.

Para isso, a proposição acrescenta o art. 11-A à Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou e regula o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, determinando a reserva do montante já mencionado para que com ele sejam construídas habitações destinadas a idosos de baixa renda, definidos como aquelas pessoas membros de famílias cuja renda mensal não ultrapasse os cinco salários-mínimos. A proposição deixa claro que o acesso da pessoa idosa à habitação se dará por meio do instituto da cessão de uso. Tampouco poderá a pessoa cessionária fazer alterações no imóvel ou, de algum modo, adquirir direitos reais sobre ele. Determina, por fim, que os conjuntos habitacionais implantados no formato indicado constituam, obrigatoriamente, condomínios fechados e disponham, também de modo obrigatório, de unidade de saúde, centro de vivência, praça com aparelhos para atividade física, pista de caminhada e horta comunitária. Outrossim, a proposição determina a entrada

em vigor da lei que dela eventualmente resultar após decorridos noventa dias de sua publicação.

Em suas razões, o autor argumenta que há que se cumprir o disposto no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, arts. 37 e 38) quanto à garantia de habitação adequada, sendo que as formas atuais não alcançam o idoso de baixa renda – daí a mudança proposta como novo critério de utilização dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

A proposição foi distribuída para análise desta CDH e seguirá para o exame, em caráter terminativo, da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Conforme o disposto no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa é competente para opinar sobre matéria atinente às pessoas idosas, o que torna regimental seu exame do PL 863, de 2019.

Não enxergamos óbice de constitucionalidade ou de juridicidade na proposição, vazada conforme a competência deste Senado e na espécie legislativa adequada (Constituição, arts. 23, inciso XI, e arts. 61 e 231). Tampouco há contradição entre a proposição e norma legal em vigor.

A população idosa no Brasil tem crescido de forma acelerada nas últimas décadas, refletindo mudanças demográficas profundas. Segundo o Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país conta com aproximadamente 32,1 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, o que representa cerca de 15,8% da população total. Esse número revela um aumento importante em relação ao Censo de 2010, quando os idosos correspondiam a 10,8% da população brasileira. A tendência é de que esse percentual da população idosa continue crescendo nas próximas décadas, especialmente em razão da queda nas taxas de natalidade e do aumento da expectativa de vida.

No que diz respeito à distribuição por gênero, os dados mostram que as mulheres representam a maioria da população idosa. De fato, cerca de

56% dos brasileiros com 60 anos ou mais são mulheres, ao passo que os homens respondem pelos 44% restantes. Essa diferença é explicada, em grande parte, pela maior longevidade feminina: em 2023, a expectativa de vida das mulheres era de 79,5 anos, contra 73,6 anos para os homens.

A análise da população idosa segundo faixas de renda revela uma realidade marcada por desigualdades. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) indica que cerca de 40% das pessoas idosas vivem com até um salário-mínimo por mês. Outros 45% dos idosos estão na faixa entre um e três salários-mínimos. E apenas cerca de 15% dos idosos recebem acima de três salários. A principal fonte de renda para a maioria dos idosos é a aposentadoria ou pensão, o que torna essa parcela da população especialmente vulnerável a mudanças nas políticas previdenciárias. Além disso, há uma concentração maior de idosos em faixas de renda mais baixas nas regiões Norte e Nordeste do país, evidenciando disparidades regionais que também merecem atenção. Não por acaso, a experiência bem-sucedida que inspira essa proposição vem do Nordeste.

Não há dúvida de que as pessoas idosas de baixa renda têm dificuldades para adquirir imóveis, ainda que de valor reduzido. E é dever do Estado, da família e da sociedade zelar pelas pessoas idosas, conforme ensina o art. 230 de nossa Carta Magna<sup>1</sup>. Para abordar o problema, o autor se vale de algo muito valioso: uma experiência bem-sucedida. Assim, ele mostrou como o Estado da Paraíba já se adiantou e criou os condomínios fechados exclusivamente para idosos com menos de sessenta anos, feita exceção apenas para o cônjuge (varão ou virago) e para a companheira ou o companheiro. Tais experiências têm sido muito bem avaliadas pelos usuários e pelas usuárias. Por esse motivo, faz todo o sentido replicar a bem-sucedida experiência paraibana em todo o Brasil<sup>2</sup>.

Não nos parece, contudo, que a proposição é impermeável a ajustes, especialmente com relação ao montante do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS destinado a custear habitação para idosos. Se quinze por cento da população é idosa, o montante de recursos para financiar habitações para idosos deve ser relativo a esse percentual. Porém, não deve ser idêntico a ele, porque nem todas as pessoas idosas são

---

<sup>1</sup> Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

<sup>2</sup> Programa Cidade Madura, realizado pela Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP) e pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH).

economicamente hipossuficientes. Vamos, por causa disso, em primeiro lugar, propor a sua redução de vinte por cento para dez por cento.

Em segundo lugar, para que o Estatuto do Idoso também espelhe a alteração proposta para a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, propomos a elevação dos atuais três por cento previstos no inciso I do art. 38<sup>3</sup> da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) para dez por cento. Dessa forma, ficam ajustadas as duas leis que tratam de financiamento de unidades habitacionais residenciais para atendimento às pessoas idosas, sejam elas públicas, sejam privadas subsidiadas com recursos públicos.

Em terceiro lugar, a renda familiar mensal *per capita* que a proposição sugere nos parece bastante alta. De fato, o padrão que a seguridade social brasileira tem adotado para a concessão de benefícios é de um quarto do salário-mínimo. Sendo assim, para tornar o padrão de renda dos eventuais idosos interessados em ocupar imóveis de programas habitacionais financiados pelo FNHIS compatível com renda característica de idosos de baixa renda, propomos alterar a definição de *pessoa idosa de baixa renda*. Dessa forma, em lugar de considerar *idoso carente* aquele que tem renda familiar mensal máxima de 5 (cinco) salários-mínimos, definimos como *idoso carente* aquele que receba até um salário-mínimo *per capita*. Para nós, essa redação trará maior alcance social para os programas a serem implementados nos moldes do Programa Cidade Madura.

Em quarto lugar, a limitação dos recursos do FNHIS para conjuntos habitacionais para idosos estritamente sob a forma de condomínio fechado pode dificultar a gestão mais racional tanto do total dos recursos em geral do FNHIS, quanto do total destinado, em especial, à habitação de pessoas idosas. Os conjuntos habitacionais para idosos não devem ser organizados de forma exclusiva como condomínios. Outras formas de organização habitacional podem, e devem, ser levadas em consideração. Por esse motivo, sugerimos a exclusão do inciso I do §6º do art. 11-A.

Em quinto lugar, não nos parece adequado que se apresente uma lista aparentemente exaustiva dos recursos e dos equipamentos a serem instalados nos conjuntos habitacionais a que se refere a proposição. Leis

---

<sup>3</sup> Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, a pessoa idosa goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte: [\(Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022\)](#)

I - reserva de pelo menos **3% (três por cento)** das unidades habitacionais residenciais para atendimento às pessoas idosas;

estaduais e municipais já tratam do assunto, já que, de fato, compete aos estados e aos municípios editar normas sobre questões regionais e locais. Dessa forma, não existe motivo para abrigar, em lei federal, a relação de equipamentos que esses conjuntos habitacionais vão ou não ter, como unidades de saúde, centros de convivência, praças com aparelhos para exercícios físicos, pistas de caminhada etc. Por esse motivo, sugerimos a exclusão do inciso II do §6º do art. 11-A.

Em sexto lugar, como foram excluídos os dois incisos do §6º do art. 11-A, tornou-se necessária a exclusão do *caput* desse parágrafo.

Por fim, parece-nos necessário inserir o §5º no art. 10 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, a fim de positivar, entre as atribuições do Conselho Gestor do FNHIS, a previsão da definição de políticas públicas de habitação voltadas para idosos.

Ante o exposto, para nós, a proposição é muito meritória, porque observa, com a devida atenção, o crescimento geral da população idosa, e porque demonstra profundo respeito e consideração pelas necessidades específicas das pessoas idosas.

### III – VOTO

Em razão dos argumentos trazidos, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 863, de 2019, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº - (CDH-substitutivo)**

*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, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências, para tratar de habitação destinada a idosos.*

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei altera 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 e institui o Conselho Gestor do FNHIS*, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que *dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências*, para tratar da aplicação de recursos na implantação de conjuntos habitacionais específicos para idosos, bem como para elevar o percentual de recursos destinados a financiar habitações reservadas a pessoas idosas em programas habitacionais públicos ou privados subsidiados com recursos públicos.

**Art. 2º** A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, passa a vigorar acrescida do §5º no art. 10:

“§5º. O Conselho Gestor terá como uma de suas pautas prioritárias a definição de políticas públicas de habitação voltadas para os idosos, observado o disposto nos artigos 37 e 38 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003”. (NR)

**Art. 3º** 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 a idosos de baixa renda, na modalidade de cessão de uso.

§ 1º Para os fins deste artigo, considera-se idoso carente aquele com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos e **renda familiar mensal per capita de até um salário-mínimo.**

§ 2º A cessão de uso dos imóveis será gratuita, ficando a cargo do idoso cessionário as despesas decorrentes da utilização do respectivo imóvel.

§ 3º Fica vedado ao idoso cessionário modificar, emprestar, locar ou ceder os imóveis, bem como neles residir acompanhado de familiares com idade inferior a 60 (sessenta) anos, exceto no caso de cônjuge ou companheiro(a).

§ 4º O contrato de cessão de uso poderá ser rescindido em caso de:

- I – requerimento do cessionário;
- II – perda de autonomia ou de capacidade civil;
- III – falecimento;
- IV – desvio de finalidade do imóvel.

§ 5º Inexistem direitos reais e sucessórios sobre os imóveis cedidos na forma deste artigo.” (NR)

**Art. 3º** O inciso I 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 10% (dez por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento às pessoas idosas;  
.....” (NR)

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias da data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora