

**A LEI DO INQUILINATO À LUZ DO DIREITO À MORADIA<sup>1</sup>****THE TENANT LAW IN THE LIGHT OF THE RIGHT TO HOUSING  
LA LEY DE INQUILINOS ANTE LA LUZ DEL DERECHO A LA VIVIENDA**Gisela Baptista Tibiriçá<sup>2</sup>

DOI: 10.5752/P.2316-1752.2025v32n46p95-109

**Resumo**

O artigo propõe debater a revisão da Lei do Inquilinato no contexto de um Programa Nacional de Locação Social (PNLS) no Brasil. Dada a relevância do atual cenário de aprofundamento do déficit habitacional, especificamente no componente de ônus excessivo de aluguel urbano, busca-se incentivar a participação do setor privado na Locação Social. A pesquisa aponta que um PNLS coordenado pelos diferentes níveis de governo, por meio de estratégias diversificadas e colaboração privada, revela-se uma alternativa factível para a materialização do direito social à moradia.

**Palavras-chave:** Locação social; Direito à moradia; Déficit habitacional; Lei do Inquilinato; Iniciativa privada.

**Abstract**

The article proposes to debate the review of the Tenancy Law in the context of a National Social Rental Program (PNLS) in Brazil, given its relevance in the current scenario of deepening housing deficit, in the excessive burden component of urban rent, in order to encourage the participation of the private sector in Social Leasing. The research points out that a PNLS coordinated by different levels of government, through diversified and targeted strategies with private collaboration, proves to be a feasible alternative towards the materialization of the social right to housing.

**Keywords:** Social Rental; Right to Housing; Housing Deficit; Tenancy Law; Private Initiative.

**Resumen**

El artículo propone debatir la revisión de la Ley de Arrendamientos en el contexto de un Programa Nacional de Alquiler Social (PNLS) en Brasil, dada su relevancia en el escenario actual de profundización del déficit habitacional, en el componente de carga excesiva del alquiler urbano, con el fin de Fomentar la participación del sector privado en el Arrendamiento Social. La investigación señala que un PNLS coordinado por diferentes niveles de gobierno, a través de estrategias diversificadas y focalizadas con la colaboración privada, resulta ser una alternativa viable hacia la materialización del derecho social a la vivienda.

**Palabras clave:** Alquiler Social; Derecho a la Vivienda; Déficit de Vivienda; Ley de Arrendamiento; Sector Privado.

---

<sup>1</sup> Este artigo toma por base o trabalho de conclusão do curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Imobiliário e Notarial pela Escola Superior de Advocacia, da Ordem dos Advogados do Brasil (ESA-OAB).

<sup>2</sup> Arquiteta e Urbanista pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Bacharela em Direito pela Faculdade Integrada Metropolitana de Campinas, Pós-Graduada em Direito Municipal pela Escola Paulista de Direito, Pós-Graduada em Direito Imobiliário e Notarial pela Escola Superior de Advocacia - OAB, Mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Doutoranda em em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, advogada concursada da COHAB-Campinas. Email: gitibirica@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

Como cedição, a Locação Social não faz parte da tradição brasileira no que diz respeito a programas de acesso à habitação, notadamente no segmento da população caracterizado como de interesse social (baixa renda), no qual a oferta é de predomínio informal.

Não há em voga uma política nacional estruturada de efetivação do direito social à moradia (Art. 6º da Constituição Federal/88), o qual requer, na contemporaneidade, uma interpretação extensiva para além dos modelos convencionais de enfrentamento do déficit habitacional atrelados ao direito real de propriedade (aquisição de casas), que se mostraram precários e insuficientes ao longo do tempo e espaço.

Nesse sentido, programas de Locação Social que assegurem o direito à moradia, mas de forma desvinculada do direito de propriedade - de implementação consolidada no mundo ocidental, a citar França, Inglaterra, Alemanha, Portugal e Estados Unidos -, colaboram para a redução do déficit habitacional, visto que provisionam residências justamente para a população vulnerável que encontra maior dificuldade de conseguir financiamento no mercado imobiliário formal, minimizando os efeitos da gentrificação (periferização da cidade), além de apresentar vantagens e benefícios adicionais na economia (promoção de empregos) e na requalificação dos centros urbanos (BENATI, 2019; KOHARA; FERRO, 2015).

As experiências pátrias de Locação Social implementadas nos últimos anos cingem-se à iniciativa local (municipal ou estadual), de caráter pontual, parcial e/ou emergencial, não obstante constituírem-se uma alternativa fundamental de acesso ao mercado, pois representam uma oferta flexível, adaptável, de solução habitacional (BID, 2021).

Imprescindível, pois, a elaboração e implementação de um Programa Nacional de Locação Social - PNLs compreendendo estratégias diversificadas, concatenadas e direcionadas em múltiplas frentes de atuação, a fim de melhor atingir seus objetivos e metas, a exemplo do investimento privado, com vistas a aumentar a oferta de moradias de aluguel para as famílias de baixa renda.

Para tanto, um dos caminhos factíveis diz respeito à revisão da legislação vigente regulamentadora do assunto, a qual deve incluir a lei marco do inquilinato no país: Lei Federal n. 8.245/91: dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes (BRASIL, 1991).

O presente artigo tem como intuito, pois, apresentar recomendações de ordem jurídica direcionadas à alteração da referida Lei n. 8.245/91, mediante propostas de inclusão de dispositivos específicos para incentivar a Locação Social pelo setor privado, a fim de proporcionar maior confiança e segurança jurídica (à tríade locatário, poder público e locador) no âmbito de programas com este viés delineados pelas administrações públicas estaduais e/ou municipais, em suas respectivas esferas de atuação.

Utilizando como método de pesquisa a revisão bibliográfica, pretende-se apresentar dados, elementos, argumentos e informações que corroborem a assertiva de que a instituição de um Programa Nacional de Locação Social - PNLs coordenado pelos diferentes níveis de Governo (federal e municipal, principalmente) e que inclua a participação do setor privado mediante a promoção de incentivos e regras claras/ objetivas, compreende uma estratégia com alto potencial de eficácia e efetividade no combate ao déficit habitacional no seu componente mais expressivo no país, qual seja, o ônus excessivo com o aluguel, que afeta mais duramente as famílias com menor renda, de até 3 salários mínimos.

Vale dizer, em outras palavras, que esse conjunto abrangente e articulado de ações no contexto de revisão da Lei n. 8.245/91 pode compor, portanto,

[...] uma política federal integrada de apoio e fomento à constituição de um mercado dinâmico de locação social no país, valorizando o investimento privado em diversas escalas, favorecendo o melhor aproveitamento do tecido urbano e, sobretudo, promovendo a acessibilidade (affordability) para famílias que hoje compõem o déficit habitacional por ônus excessivo (BID, 2021, p. 78).

### **DA IMPORTÂNCIA DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE LOCAÇÃO SOCIAL ARTICULADA COM OS PROGRAMAS MUNICIPAIS**

Atualmente, o conceito mais completo de déficit habitacional no país é o da Fundação João Pinheiro (FJP) que se dá pela soma de cinco (sub) componentes: domicílios rústicos; domicílios improvisados; unidades domésticas conviventes déficits; domicílios identificados como cômodos; e domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano (FJP, 2023).

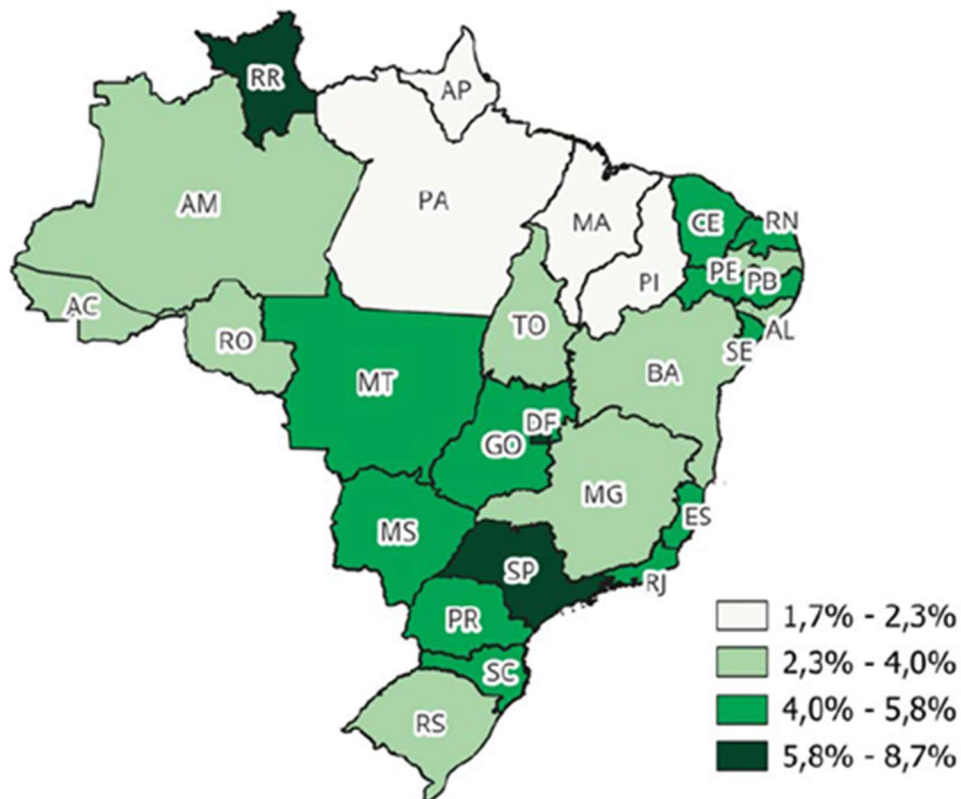
No que concerne ao “ônus excessivo com aluguel” (quando o valor pago com aluguel é igual ou maior que 30% do rendimento domiciliar), os dados da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) divulgada recentemente (dez/2023) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra que em 2022 ele atingiu 23,3% da população brasileira residente em domicílios alugados, o que equivale a pouco mais de 9 milhões e 500 mil pessoas, considerando o número total de habitantes (população = 203.080.756 pessoas), conforme Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023; IBGE, 2023a). Segundo, ainda, tais pesquisas, “essa vulnerabilidade atinge mais à mulher sem cônjuge com filho de até 14 anos (14,2%), as pessoas que residem em arranjos unipessoais (9,6%) e a população de menores rendimentos (9,7%)” (IBGE, 2023).

Trata-se de um número expressivo reflexo de uma problemática estrutural brasileira agravada com o passar dos anos vez que, não obstante os domicílios próprios ainda predominarem no país representando 64,6% do total da população, este percentual vem caindo continuamente desde 2016, quando iniciada a série, pelo IBGE, dos estudos relativos aos indicadores sociais da população (IBGE, 2023).

Ademais, há que se considerar que do total apurado de domicílios próprios, cerca de 13,5% não têm documentação, ou seja, encontram-se irregulares perante o Serviços Notarias e Registrais pátrios e fora do mercado imobiliário formal.

Mais preocupante ainda é o fator da desigualdade presente nesses indicadores, porquanto entre a população mais pobre - na classe dos 20% com menores rendimentos no país - 65,4% não possuem casa própria, sendo que quanto à minoria remanescente que detém o título de "proprietário", 18,5% vivem sem documentação, em situação de irregularidade, portanto (IBGE, 2023). Segundo os analistas do IBGE, a inexistência de documentação aponta que os moradores de baixa renda convivem com algum grau de vulnerabilidade e insegurança de posse, situação esta que adquire proporções maiores entre a população preta ou parda (12,3%) e entre as mulheres sem cônjuge com filho de até 14 anos (10,9%) (IBGE, 2023).

Outro dado de destaque divulgado no âmbito desses estudos atesta que - ao contrário do que se poderia pensar -, o "ônus excessivo com aluguel" é mais frequente entre a população mais pobre dos estados com rendimento mais alto, a exemplo do Estado de São Paulo, conforme ilustrado na Figura 1.



**Figura 1:** Proporção da população residindo em domicílios com ônus excessivo com aluguel, por Unidades da Federação - 2022.

**Fonte:** IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022 (IBGE, 2023, p. 91).

Dessarte, ante o atual quadro de aprofundamento do déficit habitacional no país em pleno século XXI, notadamente em seu componente “ônus excessivo com aluguel”, salta aos olhos a necessidade de uma injeção de ações e intervenções socio-urbanísticas, jurídicas e financeiras sob o guarda-chuva de uma política pública abrangente a cargo do governo federal, no formato de um Programa Nacional de Locação Social – PNLs apto a combater essa parcela crescente do déficit, “[...] justificando-se a atuação do Estado com o direcionamento de recursos subsidiados, contribuindo para o equacionamento desse grave passivo social” (BID, 2021, p. 36).

Vale lembrar que é competência material da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação [...]” (Art. 21, XX, da CRFB/88), bem como legislar privativamente sobre direito civil (ramo do direito privado que engloba o Código Civil, incluindo as relações de locação de coisas entre as pessoas, assim como a lei especial do inquilinato – Lei n. 8.245/91, que disciplina as locações dos imóveis urbanos em território nacional) e concorrentemente sobre direito urbanístico, cabendo-lhe dispor, nesta seara, sobre normas gerais (Art. 22, I c/c Art. 24, I e § 1º, ambos da CRFB/88).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o baixo aproveitamento do mercado formal de aluguel para a faixa de renda de interesse social (pessoas pobres, com prioridade para as com renda familiar de até 3 salários mínimos), decorre não só da capacidade de pagamento das famílias aos preços comerciais, como também do “baixo interesse por parte de investidores e incorporadores nesse mercado, em função da insuficiência de demanda efetiva e de recursos perenes de subsídios” (BID, 2021, p. 36). Assim, nota-se o quão se mostra relevante a edição e a implementação de um PNLs de longo prazo (sólido), o qual poderia atuar no saneamento dos fatores retromencionados.

Nesse trilhar, consoante o BID (2021) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2015), há uma cultura consolidada de planos e programas desta natureza em diversos países espalhados ao redor do mundo ocidental que traduzem experiências internacionais exitosas, a citar nações dos continentes americano (Estados Unidos e Uruguai, dentre outros) e europeu (Holanda, Suécia, Reino Unido, Áustria, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo).

Cabe pormenorizar as iniciativas na Itália em razão de sua proximidade com o pacto federativo pátrio, cujo princípio fundamental preleciona ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se um Estado Democrático de Direito, razão pela qual a Carta Magna conferiu aos municípios<sup>3</sup> uma autonomia condizente com o seu papel como ente federado, com competências próprias, nos moldes da organização político-administrativa do país por ela delimitada em seus dispositivos constitucionais (Art. 1º c/c Art. 18, ambos da CRFB/88).

Com efeito, na Itália cuida-se de um modelo de locação social alicerçado na construção/manutenção de um parque locatício de habitações sociais gerido há mais de um século por entidades que

trabalham de forma articulada com o poder público, que realiza a seleção dos beneficiários conforme faixa de renda (IPEA, 2015). Nesse contexto, os municípios exercem um papel preponderante, na medida em que são responsáveis pelas seguintes atribuições essenciais à implementação desta política, com destaque para sua atuação junto às parcerias público-privadas (PPPs), cada vez mais presentes, através da criação de Sociedades de Economia Mista (SEMs) e de Sociedades de Transformação Urbana (STUs), quais sejam:

[...] definição da organização; da regulação do uso do território (elaboração do Plano Regulatore Generale - Planos de Regulação Geral - PRG), elaboração dos planos locais e de aplicação dos recursos regionais e centrais; promoção de programas de reabilitação urbana (PRU); elaboração dos programas integrados (PIs) das parcerias público-privadas; criação das STUs e de outros órgãos para a gestão dos programas; e promoção de projetos financiados por recursos privados, além da estruturação da demanda para os programas e projetos habitacionais (IPEA, 2015, p. 24, grifos da autora).

Vê-se, portanto, que em Estados Democráticos de Direito, como o Brasil, ora composto por entes federados autônomos, não basta uma política nacional centralizadora no que tange a programas habitacionais, como a Locação Social, pois necessitam da liderança dos municípios para sua efetiva implementação - até mesmo para gerenciar os subsídios federais - através da articulação com os respectivos programas locais, incentivando-os em sintonia com sua dinâmica e características próprias, pois são estes entes os mais próximos da cultura, das particularidades, dos problemas da realidade. Enfim, das cidades, ao manterem relação direta com seus moradores e transeuntes, constituindo o local de fato da concretização dos planos e programas voltados ao bem-estar e à qualidade de vida da população residente, onde todas as ações e intervenções são materializadas em nome de suas funções sociais (Art. 182, da CRFB/88) e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225, da CRFB/88).

A constatação desta assertiva pode ser corroborada em diversos municípios brasileiros, os quais, muito embora à míngua de um Plano Nacional, já contam com programas/projetos reguladores da Locação Social que caminham na linha de diminuir o déficit habitacional do país (quantitativo e qualitativo), notadamente em seu componente ônus excessivo com aluguel.

A título ilustrativo, traz-se à lume o Programa de Locação Social do município de São Paulo (PLS), instituído em 2002 pela Resolução n. 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, administrado conjuntamente pela SEHAB e COHAB/SP, sendo considerado hoje a iniciativa de maior porte desse gênero no país ao apresentar, já em 2017, uma diversificação de moradores do contrato (51%), sendo que, apesar de ainda apresentar uma taxa de inadimplência (53%), esta não se traduziu em nenhum processo de despejo até 2021 (BID, 2021).

Campinas/SP, por seu turno, em que pese sua importância no Estado de SP, enquanto uma metrópole com boa qualidade de vida e relevante polo tecnológico, de pesquisas e educacional, atrativo de serviços, comércio e negócios, ainda não dispõe de um plano/programa de Locação

Social. Não obstante, encontra-se em trâmite na Câmara Municipal, o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 03/23 (CAMPINAS, 2023), de autoria do vereador, arquiteto e urbanista, Paulo Gaspar, que disciplina esta matéria, o qual prevê, à semelhança de São Paulo, a gestão do Programa pela SEHAB, cabendo à COHAB/CP a sua operacionalização e implementação (Art. 10), bem como a integração das parcerias colaborativas entre agentes públicos e privados, além da celebração de convênios com os governos federal e estadual com a possibilidade de repasse de recursos, subsídios esses que também poderão advir de programas da União e do Estado de SP voltados à população de baixa renda (Art. 4º, VII e VIII; Art. 5º, I; Art. 6º II, III e XII).’

Em suma, salienta Acioly Jr. (2020) que os municípios ganham cada vez mais protagonismo a nível planetário na luta pela provisão habitacional, em razão, justamente, de sua aptidão para a governança do território e da atuação nacional-local em políticas públicas, vale dizer:

Os estudos de Jane Jacobs no século passado e mais recentemente do Banco Mundial e da ONU-Habitat evidenciam a cidade como o motor de desenvolvimento. [...] A gestão do território da cidade evidencia a importância dos governos municipais, sua capacidade institucional, e da capacidade de liderança de seus governantes para definir uma visão de cidade que ofereça oportunidades para todos sem que comprometa a qualidade do ambiente natural onde se insere, e colocar em marcha políticas, programas, projetos e ações para materializá-las num futuro próximo (ACIOLY JR., 2020, grifos da autora).

## **DA INICIATIVA PRIVADA COMO AGENTE FOMENTADOR DA LOCAÇÃO SOCIAL NO PAÍS**

Como visto, o déficit habitacional é produto, dentre outros fatores, da dificuldade de acesso à moradia por parte da população de baixa renda que remanesce à margem do mercado formal. O investimento significativo em programas habitacionais patrocinados pelo governo federal nas últimas três décadas, como o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), pautados unicamente na construção de novas unidades habitacionais como solução às demandas das pessoas com poucos recursos, se mostraram insuficientes ao longo do tempo, vez que conforme se comprova dos últimos dados censitários (IBGE, 2023), o déficit habitacional não só não diminuiu no país, como continua numa escalada crescente.

Trata-se, além do mais, de um passivo de repercussão mundial, consoante denuncia o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em seu recente trabalho de pesquisa intitulado “Habitação de interesse social no Brasil: Propostas sobre Locação Social”, in verbis:

A falta de moradia digna é um problema grave, que afeta boa parte da população no mundo e constitui um dos problemas mais urgentes da América Latina e Caribe (ALC), região que apresenta um déficit quantitativo elevado, atingindo aproximadamente 6% das famílias, e um déficit qualitativo ainda mais expressivo com famílias residindo em imóveis com problemas edilícios, ausência de infraestrutura básica e/ou precariamente inseridos no contexto urbano (BID, 2021, p. 23, grifos da autora).

Esse quadro exige, portanto, medidas, intervenções e ações contundentes e urgentes para além dos modelos convencionais atrelados ao direito de propriedade (aquisição de novos imóveis) com base no princípio da diversificação das ofertas habitacionais, o qual reclama uma grande transformação – principalmente no Brasil – dos sistemas e políticas de financiamento, “a fim de atrair mais participantes do setor privado para o mercado residencial” (BID, 2021, p. 23), tendo em vista que no sistema econômico capitalista, a terra e suas acessões por construção (habitações, por exemplo; v. Art. 1.248, V, do Código Civil) são vistas como produtos comercialmente negociáveis, sendo que, ainda que a moradia se constitua um direito social constitucionalmente assegurado a todos (Art. 6º, caput, da CRFB/88), ela não se desvincula de seu aspecto econômico concernente à demanda sob o jugo da “lei” da oferta e da procura (PEREIRA; PALLADINI, 2018).

Soma-se a isto a agravante de que aqui no país há uma histórica escassez de recursos públicos para investimento em programas de interesse coletivo/social, além da falta de continuidade das poucas experiências de aluguel tentadas pelo poder público através de parque próprio, razões pelas quais “o apoio à iniciativa privada para produção e gestão das habitações de locação social aparece como uma alternativa muito relevante, e experiências e projetos recentes mostram que é possível” (BID, 2021, p. 44).


Desta feita, com o intuito de atender às famílias mais necessitadas, a idealização do PNLS não pode prescindir de estratégias “de apoio a iniciativas locais de fomento à disponibilização de moradia com níveis de aluguel compatíveis com a renda desse público-alvo” (BID, 2021, p. 41) por intermédio de vários instrumentos de estímulo direcionados à “oferta (produção/disponibilização de imóveis para locação social) e à demanda (acessibilidade do público-alvo aos imóveis a condições favoráveis)” (BID, 2021, p. 41). Para tanto, no que tange ao apoio à oferta, mister a incorporação neste programa piloto nacional, de instrumentos que viabilizem o auxílio à produção local de imóveis destinados à Locação Social por pessoa jurídica privada, entes da sociedade civil, ou por meio das Parcerias Público-Privadas - PPPs (BID, 2021).

Tanto as experiências internacionais quanto as locais/pontuais, espalhadas no território brasileiro por diversos municípios, demonstram que este é um caminho promissor enquanto uma das opções factíveis a serem somadas às demais estratégias de modelagem de um PNLS apto a estimular o aluguel social, tornando-o economicamente sustentável, a citar, a criação de empresas públicas para habitação, como ocorre na França (IPEA, 2015).

Quanto à colaboração da iniciativa privada e a construção das mencionadas PPPs no contexto da Locação Social, como forma, inclusive, de administrar o financiamento e a montagem de parques habitacionais para aluguel acessíveis à população de baixa renda, merece realce sua ampla (e consagrada) utilização pelos países europeus (BID, 2021): Áustria, Dinamarca, França e Alemanha (mesclam ambas as modalidades: pública e privada em seus programas de oferta de aluguel social),

além de Irlanda, Bélgica, Itália, Finlândia e Luxemburgo (estes, com participação majoritária do setor privado na oferta de aluguel social).

E no Brasil, cabe destacar três experiências e modelagens para Locação Social envolvendo explícita (ou implicitamente) as PPPS identificadas pelo BID recentemente (BID, 2021) nos municípios de São Paulo, Sorocaba/SP e Campinas/SP (projeto conjunto da incorporadora Magik, da Securitizadora Gaia da Din4mo e de Tozzini Freire Advogados, modelagens do Instituto Votorantim e do Programa Aproxima), cujas respectivas descrições seguem sintetizadas nas Figuras 2, 3 e 4, assim como seus pontos mais relevantes abordados na Tabela 1 comparativa.



### Projeto do Instituto Votorantim

O modelo consiste em oferecer moradia como aluguel para público misto de renda em zonas urbanas, provendo gestão do condomínio e social e alavancando serviços para receita adicional.

- Apartamentos de 32 a 49 m<sup>2</sup>, com 42% das unidades destinados ao aluguel social (sendo 30% até 3 salários mín. e 12% para 4 salários mín.) e 58% para aluguel comum, e comprometimento de renda familiar entre 26 e 30% (aluguel + condomínio);
- Inadimplência entre 1,5 e 15% dependendo das faixas de renda;
- **Investimento:** 60% equity (TIR da equity de 8,9 a 9,5%, saída acionária em 20 anos), 30% dívida (15 anos, juros 3%) e 10% grant;


- **Térreo:** 80% comercial, 10% áreas comuns, 10% amenidades.

2 simulações desenvolvidas em São Paulo (bairro de São Miguel Paulista) em um terreno da Votorantim, e em Sorocaba (700.000 habitantes, SP).

- **São Paulo:** 433 unidades (50 para 1-1,5 SM, 34 para 2 SM, 17 para 3 SM, 40 para 4 SM, 193 para + de 4 SM) / TIR projeto 7,4% / equity 9,1%;
- **Sorocaba:** 564 unidades (85 para 1-1,5 SM, 56 para 2 SM, 28 para 3 SM, 40 para 4 SM, 327 para + de 4 SM) / TIR projeto 7,7% / equity 9,5%.

**Figura 2:** Projeto - Instituto Votorantim - Sorocaba/SP.

**Fonte:** BID, 2021, p. 81



### Programa Aproxima - Modelagem em Campinas

Dentro da cooperação técnica do BID com o Ministério da Economia sobre o uso do patrimônio imóvel da União para alavancar políticas públicas, focando entre outras coisas produção de HIS, foi feita uma simulação de empreendimento em um terreno de 5,8 ha em Campinas, com as características seguintes:

- Terreno disponibilizado sem contrapartida financeira;
- HIS: arrendamento por 20 anos e entrega por valor residual 0 (pode facilmente ser substituído por locação). Comprometimento de 20% da renda, e renda média 2.851 R\$ (2 a 4 SM);
- **HRM e comercial:** vendidos a preço de mercado após conclusão;


- Um investidor constrói, vende os imóveis de mercado e administra as HIS por 20 anos;
- Ao final dos 20 anos, as HIS são propriedade dos moradores (ou poderiam ser de uma entidade de locação social).

Dois cenários foram desenvolvidos:

- **A (uso do solo vigente):** 1.239 unidades HIS (média 50 m<sup>2</sup>) + 336 habitações residenciais de mercado (HRM, média 110 m<sup>2</sup>) + 19.782 m<sup>2</sup> comerciais;
- **B (modificação do uso do solo):** 1.782 HIS + 672 HRM + 22.752 m<sup>2</sup> comerciais;
- **Resultado:** TIR de 17,8% (cenário A) e 26,9% (cenário B).

**Figura 3:** Programa Aproxima - Campinas/SP.

**Fonte:** BID, 2021, p. 82



**Projeto Magik / Gaia / Din4mo / Tozzini Freire Advogados**

Projeto desenvolvido sem nenhum subsídio público, com obra para ser iniciada até final de 2020.

Prédio no centro de São Paulo, com 200 unidades habitacionais de 24 a 36 m<sup>2</sup> (estúdio, 1 dormitório, 2 dormitórios) + 4 lojas = nos moldes do PMCMV.

- **Público-alvo:** 5% até 3 SM, 75% 3 a 4 SM, 20% 5 a 6 SM;
- **Aluguéis:** 650 a 1500 R\$/ mês + condomínio (diferenciado de acordo com a renda), com 80% até R\$ 1.000;
- **Prédio propriedade de e administrado por uma ONG:** Sistema Organizado de Moradia Acessível (SOMA) (sem lucro), através de SPE;
- Gestão administrativa, condominial e social do prédio pela SOMA, com acompanhamento forte dos inquilinos para inclusão social e evitar/mitigar inadimplência. Em caso de inadimplência caracterizada, prazo de 3 meses para despejo;
- Administração, gestão social e condominial e manutenção do prédio incluídos nos gastos operacionais (com um percentual para ajustes, sejam eles sociais, financeiros ou técnicos).

**Figura 4:** Projeto Magik - Centro de São Paulo/SP.

**Fonte:** BID, 2021, p. 82

PARÂMETROS	MAGIK / GAÏA / DIN4MO / TOZZINI FREIRE ADVOGADOS	INSTITUTO VOTORANTIM	APROXIMA
Localização	Centro de São Paulo (SP)	Sorocaba (SP)	Campinas (SP)
Conteúdo do projeto	121 unidades c/ aluguel mensal de R\$ 805,00 a 984,00 (HIS) + 69 unidades com aluguel de R\$ 1.207 a 1.342 R\$ + 4 lojas	169 HIS + 395 Habitações de Mercado - HM + 5.600 m <sup>2</sup> comerciais	1.239 HIS (média 50 m <sup>2</sup> ) + 8.316 m <sup>2</sup> comerciais HIS + 336 HM (média 110 m <sup>2</sup> ) + 19.782 m <sup>2</sup> comerciais mercado
Modelagem	Informação confidencial	10% grant / 30% dívida / 60% equity	Investimento direto com venda das HM e áreas comerciais após construção (ano 5) e administração HIS por 20 anos
Custo por unidade HIS	R\$ 96.000,00	Cerca de R\$ 80.000,00	
Renda alvo dos HIS	2,9 a 3,6 SM (aluguel + condo + IPTU = 30% da renda)	1 a 3 SM (aluguel = 12 a 20% da renda)	2.851 R\$ / mês (2,7 SM) (aluguel = 20% da renda)
Subsídio	0	10% CAPEX (grant) = R\$ 5,3 M = R\$ 31.360/ HIS	Terreno = R\$ 30 M = R\$ 24.000/ HIS

**Tabela 1:** Características gerais das experiências e projetos de locação social.

**Fonte:** BID, 2021, p. 44

Em resumo, constata-se, pois que a participação da iniciativa privada na Locação Social, apesar de revelar-se uma alternativa pertinente e potencialmente favorável, por compreender, em essência, uma governança compartilhada ao envolver arranjos e a construção de parcerias entre o setor público, o privado e o mercado, cuida-se de uma tarefa complexa que perpassa pela modernização da gestão pública no país (IPEA, 2015), sem contar a sua necessária compatibilização com as diretrizes e regramentos de um PNLS, aliadas a ações transversais destinadas a garantir a sustentabilidade financeira e operacional de tais programas locais, cabendo enumerar algumas dessas contrapartidas, a título de conclusão deste tópico, a saber:

- Alteração do uso do solo para maximizar o potencial de subsídio cruzado (usos complementares “de mercado” (residencial/comercial), trazendo um melhor equilíbrio financeiro e diversidade funcional e social);
- Isenções fiscais locais complementares (ISS, IPTU, ITBI, ICMS);
- Disponibilização de terrenos e imóveis do Estado ou do Município; (BID, 2021, p. 46)

### **PROPOSTA (SOB O VIÉS JURÍDICO): ALTERAR A LEI DO INQUILINATO (LEI Nº 8.245/91)**

Partindo-se da presente narrativa e da constatação do fato de que famílias com baixa renda enfrentam dificuldades quase que intransponíveis de acesso à moradia, na medida em que não conseguem a qualificação para um crédito de valor imobiliário a longo prazo, mesmo que subsidiadas, emerge a necessidade de uma maior diversificação de soluções com vistas a arremeter um PNLS de apoio a iniciativas locais que inclua a concessão contínua de subsídios e a promoção do desenvolvimento do mercado através do incentivo ao setor privado voltado a este nicho de aluguel social (BID, 2021a).

Assim, objetivando incentivar o investimento privado e, via de consequência, aumentar a oferta de moradias para as famílias mais empobrecidas, uma das frentes – a ser somada ao cardápio de ações e propostas de cunho econômico, social, ambiental e político-institucional – diz respeito ao aspecto jurídico acerca da legislação em vigor no país sobre a temática “aluguel social”.

Consoante recomendações consignadas nos estudos do BID (2021) e nas propostas do “Programa de Locação Acessível Residencial – LAR”3 elaborado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais do Estado de São Paulo – SECOVI/SP (SECOVI/SP, 2016), cuida-se de alterar dispositivos específicos da lei marco no ordenamento jurídico do país que dispõe sobre a locação dos imóveis urbanos (aspectos material e processual), qual seja, a Lei Federal n. 8.245/91, diploma legal este que, por ser especial, “tem supremacia normativa com relação à regulamentação prevista nos artigos 565 e seguintes do Código Civil brasileiro” (BID, 2021, p. 73).

São proposições modificativas que visam, em essência, conferir maior confiança e segurança jurídica nas relações entre locador, locatário e poder público e, em decorrência, estimular e aquecer o mercado no âmbito de programas de locação social implementados pelos municípios sob a regência de um PNLS, face à baixa adesão e interesse da iniciativa privada na geração de moradias para aluguel de baixa renda, a qual se constitui, ainda hoje, numa tarefa praticamente exclusiva do setor público (BID, 2021).

Dentre elas, é importante enumerar as seguintes sistematizadas na proposta abaixo, ora incrementadas por esta autora, dada a natureza de análise crítica do presente trabalho:

PROPOSTA de alteração da Lei Federal n. 8.245/91: inserir a Seção IA: "Da Locação Social" no Capítulo I ("Disposições Gerais"), Título I ("Da Locação"), contendo disposições normativas específicas que prevejam, estipulem, regulamentem e disciplinem:

- 1) Garantias de rápida desocupação dos imóveis ao final do período de locação, que poderá ser inferior aos 30 meses, bem como nos casos de inadimplência ou de descumprimento de regras de conduta;
- 2) Metodologias de valor justo para o custo do aluguel relacionado, por exemplo, ao valor de mercado, a fim de não criar distorções considerando que na lógica do PNLIS, há o aporte de subsídio público direto de renda;
- 3) O cálculo dos aumentos anuais de aluguel com base em indicadores oficiais fidedignos que permitam medir o deslocamento da renda média da população, de forma a minimizar conflitos contratuais e contendas judiciais relacionados à discussão desses valores;
- 4) A possibilidade do contrato "padrão" com estipulações mínimas que sirvam de referência à relação jurídica entre as partes, de forma a evitar abusos no aluguel social;
- 5) O registro obrigatório dos contratos de locação como forma de controle e monitoramento dos subsídios (dinheiro público), evitando que ele seja utilizado para finalidades outras que não o atendimento da população de baixa renda abrangida pelo programa, além de mitigar a informalidade;
- 6) A criação de Centros de Resolução de Conflitos, inclusive a nível administrativo, como se dá na sistemática de regras do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei n. 8.078/90), através do PROCON4, como mediadores na resolução de litígios, evitando que estes sejam judicializados em processos demorados e custosos;
- 7) A figura de empresas e instituições que se dediquem a administrar imóveis em locação, inclusive os respectivos parques locatícios desses programas, prevendo formas de mensuração de seu desempenho para controle e monitoramento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A instituição do Programa Nacional de Locação Social é diligência premente que se impõe à efetiva disponibilidade de moradias dignas destinadas às pessoas carentes e/ou que se encontram em

estado de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros, haja vista que é por meio dele que fontes de geração de recursos para subsidiar aluguel social poderão ser criadas e destinadas às iniciativas locais - à mingua de investimentos públicos municipais para o atendimento desta demanda - de modo a garantir um comprometimento de renda adequada ao público-alvo, notadamente quanto às famílias mais necessitadas (até 3 salários mínimos).

Como maiores desafios para a construção desta política federal de apoio a programas/projetos locais desta natureza de fomento à moradia de aluguel, merece destaque a criação de mecanismos, instrumentos e estratégias para atrair o interesse local de proprietários e investidores nesses produtos habitacionais, bem como outros não especificamente abordados neste Artigo, como a promoção de "uma mudança cultural no lado dos beneficiários, ainda muito arraigada no 'sonho da casa própria'" (BID, 2021a, p. 202), que também merece incluir outra transformação cultural relativa à descrença nas instituições públicas, posto que, em virtude de uma histórica repetição de comportamentos nocivos no país ("lei da vantagem", corrupção, clientelismo, dentre outros), existe uma desconfiança muito grande, por parte da população, dos proprietários dos imóveis e do próprio mercado, de que as regras do contrato mudem com o jogo político quando da alternância do mandato dos chefes dos Poder Executivo, em todas as esferas: federal (Presidente), estadual (governadores) ou municipal (prefeitos) (IPEA, 2015).

Uma adequada política federal nesse sentido deve privilegiar uma visão contemporânea de urbanismo (multidisciplinar e polinuclear) através de ações e providências interconectadas, eficazes e articuladas com os demais entes federativos - em especial, os municípios - voltadas à inclusão social, à diversidade e à provisão de moradia para a população mais vulnerável e de baixa renda, onde o ser humano possa ser visto como prioridade (e cuidado) pelo Estado, em atendimento aos princípios constitucionais da função social da propriedade, da isonomia, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

Neste cenário, a Locação Social tem um campo fértil para operar com primazia, rompendo com o ciclo deletério de produção habitacional de baixa qualidade nas áreas periféricas da cidade em regiões desprovidas de infraestrutura, serviços e qualidade de vida, as quais se tornaram a única opção acessível às famílias carentes, justamente por seu valor mais barato. Assim, a implementação de um Programa Nacional com este viés poderia colaborar para o fomento da inclusão socioespacial e da moradia digna para todos, em consonância com os postulados do direito à cidade.

Importante destacar, ainda, que a ausência de uma política nacional perene que possibilite o acesso à moradia acaba levando as pessoas desprovidas de recursos a "invadirem" imóveis para construir suas residências. A correção desta distorção implica em onerar os cofres públicos (dinheiro do pagamento de tributos por parte da população), porquanto caberá ao Estado levar toda a infraestrutura urbana nesses locais, quando houver a possibilidade de regularização das terras e edificações ocupadas.

Esse conjunto abrangente e articulado de medidas no contexto do PNL5 não deve se descuidar das recomendações de ordem jurídica retromencionadas acerca da instituição de dispositivos específicos na Lei do Inquilinato (Lei Federal n. 8.245/91), as quais poderão contribuir para a constituição de um mercado dinâmico que valorize o investimento privado na Locação Social em diversas escalas e graus, além de promover a melhoria das condições de acessibilidade de moradia das famílias de baixa e baixíssima renda, que hoje correspondem, reitere-se, ao maior percentual do déficit habitacional por ônus excessivo com aluguel.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY JR., Claudio. **A cidade que desejamos no pós-pandemia**. ABC Habitação. Brasília. 2020. Disponível em: <<http://abc.habitacao.org.br/a-cidade-que-desejamos-no-pos-pandemia/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BENATI, Julia. **Aluguel social e locação social, você sabe a diferença?** In: GONÇALVES, Mariana - Blog Mariana Gonçalves. 2019. Disponível em: <<https://blogmarianagoncalves.jusbrasil.com.br/artigos/724633903/>>. Acesso em 17 ago. 2022.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Habitação de interesse social no Brasil:** propostas sobre locação social. 2021. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/habitacao-de-interesse-social-no-brasil-propostas-sobre-locacao-social>>. Acesso em: 08 fev. 2024.

BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Habitação de interesse social no Brasil:** construindo novas oportunidades: panorama 2020 e foco em desafios prioritários. 2021a. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/pt/habitacao-de-interesse-social-no-brasil-construindo-novas-oportunidades-panorama-2020-e-foco-em>>. Acesso em: 03 mar. 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB**, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991. Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 1991.

CAMPINAS. Câmara Municipal. Projeto de Lei Complementar nº 03 de 2023. Institui o Programa de Locação Social e dá outras providências. **Câmara Municipal**, 2023. Disponível em: <<https://sapl.campinas.sp.leg.br/materia/399039>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Morádias no Brasil:** principais resultados para o período de 2016 a 2019. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <[https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03\\_Cartilha\\_DH\\_compressed.pdf](https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf)>.

Acesso em: 21 set. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. 152 p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População:** Censo 2022, 22 dez. 2023. 2023a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 04 mar. 2024.

IDEC - INSTITUTO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **O que faz o Procon e como ele pode te ajudar.** Brasília, 28 abril 2023. Disponível em: <<https://idec.org.br/dicas-e-direitos/procon-como-abrir-reclamacao>>. Acesso em: 03 mar. 2024.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Serviço de Moradia ou Locação Social: alternativas à política habitacional - Texto para discussão. IPEA - Brasília: RiodeJaneiro:Ipea,2015. Disponível em:<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td\\_2134.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf)>.

Acesso em: 03 mar. 2024.

KOHARA, Francisco Comaru; FERRO, Maria Carolina. **Pela retomada dos programas de locação social.** 2015. Disponível em: <[https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-de-locacao-social/#\\_edn3](https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-de-locacao-social/#_edn3)>. Acesso em 17 ago. 2022.

PEREIRA, Álvaro Luis dos Santos; PALLADINI, Gabriel Maldonado. **Parceria público-privada para construção de moradia popular:** fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. Caderno Metrópole. São Paulo, 2018, v. 20, n. 43, pp. 879-903. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2018-4312>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SECOVI/SP. **LAR - Locação Acessível Residencial.** São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://secovi.com.br/downloads/lar-locacao-acessivel-residencial2016pdf.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2024.