



# SENADO FEDERAL

## PARECERES NºS 1.370 E 1.371, DE 2011

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010, do Senador Marconi Perillo, que *acrescenta o art. 23-A à Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências* (garante a assunção dos resíduos pela União para mutuários que assinaram contratos de financiamento no SFH de acordo com sua faixa de renda)

### PARECER Nº 1.370, DE 2011, (Da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo)

RELATOR: Senador JOSÉ PIMENTEL

#### I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010, de autoria do Senador Marconi Perillo, cuja ementa é reproduzida acima.

A proposição consiste de três artigos e determina que a União assuma, a fundo perdido, os saldos residuais dos contratos firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) sem a cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), conforme a seguinte proporção da renda familiar (art. 1º):

I – cem por cento para mutuários com renda familiar menor ou igual ao equivalente a cinco salários mínimos;

II – oitenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a cinco salários mínimos e inferior ao equivalente a dez salários mínimos;

III – sessenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a dez salários mínimos e inferior ao equivalente a vinte salários mínimos;

IV – quarenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a vinte salários mínimos.

Também estabelece que “a diferença entre o percentual do saldo devedor residual apurado ao final do contrato e o assumido pela União será refinanciada para o mutuário com encargos e condições limitados aos praticados para operações de financiamento imobiliário para a faixa de renda do mutuário na data de assinatura do refinanciamento ou na data de assinatura do contrato original, o que for mais vantajoso para o mutuário” (art. 1º, § 1º).

Para tanto, autoriza a União a emitir títulos públicos com prazo de resgate de trinta anos e remuneração equivalente à aplicada aos depósitos de poupança (art. 1º, § 2º).

Já o art. 2º da proposição determina que, para fazer face às despesas decorrentes da aplicação da lei dela decorrente, o Poder Executivo faça consignar as dotações correspondentes nas propostas de orçamento da União.

O art. 3º contém a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o autor lembra que, para os contratos no âmbito do SFH assinados sem cobertura do FCVS, o mutuário é responsável pelo pagamento do resíduo, mas se trata de dívida insuportável para a maioria deles, em razão do descompasso entre os índices de ajuste da prestação e do saldo devedor. Além disso, identificou uma lacuna na legislação vigente, que permitia a renegociação das dívidas, mas não distinguiu mutuários em função da renda, entre outras condições desvantajosas.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Findo o prazo regimental não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 90, XII, e art. 97, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete às comissões estudar e opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer. É-lhes ainda atribuído discutir e votar *projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código* (art. 91, I, do RISF).

O SFH foi criado por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e desde então passou por diversas mudanças. Já o FCVS foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH). De acordo com o art. 2º do Decreto-Lei nº 2.406, de 1988, o fundo será estruturado por decreto e seus recursos destinados a:

- I.garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação, permanentemente e a nível nacional; e
- II.quitar, junto aos agentes financeiros, os saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional, firmados com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação.

A partir de 1988, só os contratos de financiamentos populares passaram a ter a cobertura do FCVS e, a partir de julho de 1993, nenhum contrato contou com a segurança desse fundo. No entanto, mesmo com todas as prestações pagas em dia, durante o prazo do financiamento, persistiram saldos a pagar, normalmente em valores superiores ao próprio valor de mercado dos imóveis.

Isso ocorre porque, ao longo do tempo, os índices de correção das prestações normalmente eram menores do que aqueles aplicados ao saldo devedor, provocando um descasamento desses montantes e resultando em um saldo devedor chamado de “residual”. Além disso, os vários planos econômicos que se sucederam ao longo dos anos 90 tiveram um impacto desproporcional sobre os saldos devedores, aumentando ainda mais essa discrepância.

A proposição ora em comento visa amenizar o problema que tal situação cria para milhares de famílias. Para tanto, determina que os resíduos em questão sejam assumidos pela União, proporcionalmente à faixa de renda do mutuário.

Trata-se de iniciativa meritória, que encara de frente um problema sério e amplamente reconhecido, inclusive pelo Governo Federal, que lançou o projeto “Ô de Casa”, através do qual incentiva a reestruturação dessas dívidas em bases negociadas, com descontos, entre os mutuários e a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), com sucesso relativo.

Essa empresa pública federal, de natureza não financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda, instituída pelo Decreto nº 3.848, de 26 de junho de 2001, foi criada no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, para receber bens e direitos da União e demais entidades da Administração Pública Federal, tais como contratos do SFH.

De acordo com dados da Emgea disponíveis na internet, em 30 de abril de 2011, mais de 219 mil contratos a ela transferidos, ou 18% do total, não haviam sido negociados.

Paralelamente, a Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009, com origem na Medida Provisória nº 445, de 2008, trata especificamente dessa matéria. Os dispositivos específicos derivam do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 207, de 1999, que tramitou na Câmara dos Deputados e acabou incorporado à MPV nº 445, de 2008, e se constituem em uma espécie de síntese possível de um longo debate travado naquela Casa Legislativa, que envolveu amplos segmentos interessados na matéria, inclusive a Caixa Econômica Federal, o Poder Executivo e agentes financeiros privados.

Tal norma permitiu a renegociação dos contratos de financiamento habitacional do SFH sem cobertura do FCVS formalizados até 5 de setembro de 2001, bem como daqueles que originalmente contaram com essa cobertura mas que a perderam ou viesssem a perdê-la. Para tanto, tais contratos deveriam estar em desequilíbrio financeiro, nos termos definidos pela própria Lei nº 11.922, de 2009.

Há que se reconhecer que as condições financeiras estabelecidas não eram vantajosas para os mutuários, e tampouco se fazia qualquer distinção em função do poder aquisitivo deles, mas ao menos havia uma janela para se chegar a uma solução pactuada. Infelizmente,

contudo, o prazo para renegociação nos termos daquele diploma legal se encerrou no dia 13 de abril de 2010, o que abriu novamente um vácuo na legislação sobre a matéria.

Não obstante toda essa argumentação favorável, o PLS nº 16, de 2010, padece de sérios problemas formais.

No que diz respeito à constitucionalidade da matéria, cabe assinalar que o projeto atende aos requisitos de competência. É da competência privativa da União legislar sobre política de crédito, conforme dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal.

O mesmo já não se pode afirmar no que tange à iniciativa, posto que, conquanto estabeleça uma obrigação genérica para que a União assuma os contratos de que trata, na realidade, em última análise, o mandamento se dirige ao Tesouro Nacional, órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Federal. É pertinente, portanto, argüir inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Adicionalmente, há que se atentar para o fato de que projetos autorizativos, do Legislativo para que o Executivo tome determinada providênciа, também são considerados inconstitucionais. Até recentemente, assim os entendiam a Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal, mas não o Senado Federal. Não mais. Desde o dia 15 de junho de 2011, a CCJ consagrou o entendimento de que devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder.

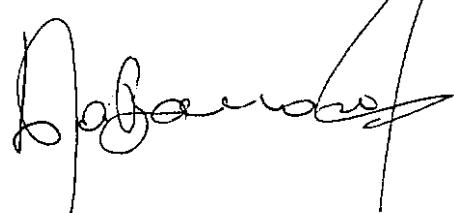
Por fim, é importante mencionar que a proposição em tela peca pela ausência de estimativa de custo da iniciativa, bem como de indicação de fonte de recursos ou correspondente corte de despesa equivalente para financiá-la. Nessas condições, agride ao que comanda a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010.

Sala da Comissão,      de julho de 2011.

Senador Benedito ~~de Freitas~~, Presidente

 , Relator

SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 16, DE 2010

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/08/2011 OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: Senador Benedito de Lira

RELATOR: Senador José Pimentel

<u>TITULARES</u>	<u>SUPLENTES</u>
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PDT, PSB, PCdoB, PRB)</b>	
WELLINGTON DIAS (PT)	1-PAULO PAIM (PT)
ANA RITA (PT)	2-VAGO
VANESSA GRAZZIOTIN (PCdoB)	3-JOSÉ PIMENTEL (PT) <i>Benedito Lira</i>
VICENTINO ALVES (PR)	4-MAGNO MALTA (PR)
JOÃO DURVAL (PDT)	5-ACIR GURGACZ (PDT)
LÍDICE DA MATA (PSB)	6-VAGO
<b>BLOCO PARLAMENTAR (PV, PMDB, PP, PMN, PSC)</b>	
ANA AMÉLIA (PP)	1-JOÃO ALBERTO SOUZA (PMDB)
EDUARDO AMORIM (PSC)	2-LOBÃO FILHO (PMDB)
VITAL DO RÉGO (PMDB)	3-VAGO
WILSON SANTIAGO (PMDB)	4-EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)
RO NOGUEIRA (PP)	5-REDITARIO CASSOL (PP)
BENEDITO DE LIRA (PP)	6-GARIBALDI ALVES (PMDB)
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
ATAÍDES OLIVEIRA (PSDB)	1-LÚCIA VÂNIA (PSDB) <i>Lucia Vania</i>
CÍCERO LUCENA (PSDB)	2-VAGO
MARIA DO CARMO ALVES (DEM)	3-JOSÉ AGRIPIINO (DEM)
<b>PTB</b>	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-ARMANDO MONTEIRO
<b>PSOL</b>	
VAGO	1- VAGO

**PARECER Nº 1.371, DE 2011,**  
**(Da Comissão de Assuntos Econômicos)**

RELATORA: Senadora **ANGELA PORTELA**

RELATORA “AD HOC”: Senadora **LÍDICE DA MATA**

**I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010, de autoria do Senador Marconi Perillo, cuja ementa é reproduzida acima.

A proposição contém três artigos.

O art. 1º determina que a União assuma, a fundo perdido, os saldos residuais dos contratos firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) sem a cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), conforme a seguinte proporção da renda familiar:

I – cem por cento para mutuários com renda familiar menor ou igual ao equivalente a cinco salários mínimos;

II – oitenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a cinco salários mínimos e inferior ao equivalente a dez salários mínimos;

III – sessenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a dez salários mínimos e inferior ao equivalente a vinte salários mínimos;

IV – quarenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a vinte salários mínimos.

Já o § 1º do art. 1º estabelece que “a diferença entre o percentual do saldo devedor residual apurado ao final do contrato e o assumido pela União será refinanciada para o mutuário com encargos e condições limitados

aos praticados para operações de financiamento imobiliário para a faixa de renda do mutuário na data de assinatura do refinanciamento ou na data de assinatura do contrato original, o que for mais vantajoso para o mutuário”.

O § 2º do mesmo art. 1º autoriza a União a emitir títulos públicos com prazo de resgate de trinta anos e remuneração equivalente à aplicada aos depósitos de poupança.

Nos termos do art. 2º da proposição, o Poder Executivo fará consignar as dotações correspondentes nas propostas de orçamento da União para fazer face às despesas decorrentes da aplicação da lei dela decorrente.

O art. 3º contém a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o autor lembra que, para os contratos no âmbito do SFH assinados sem cobertura do FCVS, o mutuário é responsável pelo pagamento do resíduo, mas se trata de dívida insuportável para a maioria deles, em razão do descompasso entre os índices de ajuste da prestação e do saldo devedor. Além disso, identificou uma lacuna na legislação vigente à época, que permitia a renegociação das dívidas, mas não distingua mutuários em função da renda, entre outras condições desvantajosas.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), onde foi aprovado relatório do Senador José Pimentel pela rejeição do projeto, e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Findo o prazo regimental não foram oferecidas comendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos arts. 91 e 99, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de matéria a ela submetida, particularmente no que diz respeito a política de crédito e finanças públicas, bem como apreciá-la terminativamente.

Do ponto de vista formal, concordamos com as ponderações inscritas no Parecer da CDR.

No que diz respeito à constitucionalidade da matéria, cabe assinalar que o projeto atende aos requisitos de competência, posto competir privativamente à União legislar sobre política de crédito, conforme dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal.

Quanto à iniciativa, cabe argüir inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que, ao estabelecer uma obrigação genérica para que a União assuma os contratos de que trata, na realidade, em última análise, o mandamento se dirige ao Tesouro Nacional, órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Federal.

Ainda sob o prisma constitucional, também é problemático o fato de se tratar de projeto do Poder Legislativo que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência. Conforme entendimento pacífico da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder.

Posto isso, importa reconhecer, assim como faz o Parecer da CDR, que a proposição tem mérito, na medida em que busca solucionar um problema real e de amplo impacto sobre milhares de famílias.

O SFH foi criado por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e desde então passou por diversas mudanças. Já o FCVS foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), a fim de garantir a quitação dos contratos do SFH. No entanto, desde de 1988, só os contratos de financiamentos populares passaram a ter a cobertura do FCVS e, a partir de julho de 1993, nenhum contrato contou com a segurança desse fundo.

A proposição em análise parte da constatação de que, mesmo com todas as prestações pagas em dia, durante o prazo do financiamento, persistiam saldos a pagar, normalmente em valores superiores ao próprio valor de mercado dos imóveis, trazendo grandes dificuldades para os mutuários.

A razão é que, ao longo do tempo, os índices de correção das prestações normalmente eram menores do que aqueles aplicados à amortização da dívida, provocando um descasamento desses montantes e resultando em um saldo devedor chamado de “residual”, com o agravante de que os sucessivos planos econômicos tiveram um impacto desproporcional sobre os saldos devedores, aumentando ainda mais essa discrepância.

Esse tema não é novo, tendo sido objeto de projetos anteriores no âmbito do Congresso Nacional e do Governo Federal, que lançou, em julho de 2005, o projeto “Ô de Casa”, através do qual incentiva a reestruturação das dívidas dos contratos sem cobertura do FCVS em bases negociadas, com descontos, entre os mutuários e a Empresa Gestora de Ativos (Emgea).

De acordo com a Emgea, desde a criação do programa, dos cerca de 187 mil contratos sem cobertura do FCVS identificados com problemas, em torno de 102 mil, ou 55% do total, passaram por reestruturação ou foram liquidados. A expectativa é de que esse número continue aumentando, na medida em que outros contratos vençam nos próximos anos, tornando explícitos os saldos residuais e incentivando os mutuários a buscar uma solução negociada.

O Poder Legislativo também contribuiu para solucionar a questão com a aprovação da Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009. Ela incorporou o resultado de um longo debate travado na Câmara dos Deputados, que envolveu amplos segmentos interessados na matéria, como a Caixa Econômica Federal, o Poder Executivo e agentes financeiros privados, consubstanciado no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 207, de 1999, que entretanto não chegou a ser convertido em lei.

Tal norma permitiu, durante um ano, a renegociação dos contratos de financiamento habitacional do SFH sem cobertura do FCVS formalizados até 5 de setembro de 2001, bem como daqueles que originalmente contaram com essa cobertura mas que a perderam ou viessem a perdê-la. Para tanto, tais contratos deveriam estar em desequilíbrio financeiro, nos termos definidos pela própria Lei nº 11.922, de 2009.

Por fim, atendo-nos mais diretamente ao aspecto financeiro da matéria, detecta-se grave lacuna no PLS nº 16, de 2010, que não contém estimativa de custo da eventual aprovação da iniciativa. Tampouco aponta fonte de recursos ou correspondente corte de despesa equivalente para

financiá-la, contrariando frontalmente a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A esse propósito, embora não tenhamos no momento acesso aos dados relativos ao número de mutuários discriminados por faixa de renda a serem agraciados pela proposição, a fim de se ter uma idéia da ordem de grandeza dos valores envolvidos, é de se destacar que, no balanço de 2010, a Emgea provisionou R\$ 6,185 bilhões para possíveis perdas com créditos de liquidação duvidosa relativos a contratos sem cobertura do FCVS. Além disso, de 2005 a 2010, reconheceu perdas com descontos concedidos nas operações de reestruturação e liquidação antecipada de dívidas desse tipo de contrato da ordem de R\$ 9 bilhões.

### III – VOTO

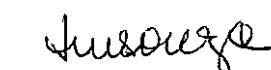
Em razão do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010.

Sala da Comissão, 29 de novembro de 2011.

, Presidente



, Relatora



SEN. LIAÍCE DA MATTA  
RELATORA "AD HOC"

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS  
PROJETO DE LEI DO SENADO N° 16 DE 2010  
TERMINATIVO

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 29 / 11 / 11, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:

RELATOR(A): Lídice da Mata SEN. LÍDICE DA MATA, RELATORA "AD HOC"

Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

DELcídio do Amaral (PT)	1-ZEZÉ PERRELLA (PDT)
EDUARDO SUPLICY (PT)	2-ANGELA PORTELA (PT)
JOSÉ PIMENTEL (PT)	3-MARTA SUPLICY (PT)
HUMBERTO COSTA (PT)	4-WELLINGTON DIAS (PT)
LINDBERGH FARIA (PT)	5-JORGE VIANA (PT)
ACIR GURGACZ (PDT)	6-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)
LÍDICE DA MATA (PSB)	7-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)	8-INÁCIO ARRUDA (PC DO B)

Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)

CASILDO MALDANER (PMDB)	1-VITAL DO RÉGO (PMDB)
EDUARDO BRAGA (PMDB)	2-SÉRGIO SOUZA (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	3-ROMERO JUCÁ (PMDB)
ROBERTO REQUIÃO (PMDB)	4-ANA AMÉLIA (PP)
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)	5-WALDEMAR MOKA (PMDB)
LUIZ HENRIQUE (PMDB)	6-VAGO
LOBÃO FILHO (PMDB)	7-BENEDITO DE LIRA (PP)
FRANCISCO DORNELLES (PP)	8-CIRO NOGUEIRA (PP)
IVO CASSOL (PP)	9-RICARDO FERRAÇO (PMDB)

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)

ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	1-ALVARO DIAS (PSDB)
CYRO MIRANDA (PSDB)	2-AÉCIO NEVES (PSDB)
FLEXA RIBEIRO (PSDB)	3-PAULO BAUER (PSDB)
JOSÉ AGRIPIINO (DEM)	4-JAYME CAMPOS (DEM)
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	5-CLOVIS FECURY (DEM)

PTB

ARMANDO MONTEIRO	1-FERNANDO COLLOR
JOÃO VICENTE CLAUDINO	2-GIM ARGELLO

PR

CLÉSIO ANDRADE	1-BLAIRO MAGGI
JOÃO RIBEIRO	2-ALFREDO NASCIMENTO

PSOL

MARINOR BRITO	1-RANDOLFE RODRIGUES
---------------	----------------------

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

**LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PLS nº 16 de 2010.**

TITULARES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELCIÓDIO DO AMARAL (PT)	X				1-ZEZÉ PEREIRILLA (PDT)				
EDUÍRDO SUPLICY (PT)					2-ANGELA A PORTELA (PT)				
JOSÉ PIMENTEL (PT)					3-MARIA SUPLICY (PT)				
HUMBERTO COSTA (PT)					4-WELLINGTON DIAS (PT)	X			
LINDBERGH FARIAS (PT)					5-JORGE VIANA (PT)				
ACIR GURGACZ (PDT)					6-CHRISTOVAM BUARQUE (PDT)				
LÍDICE DA MATA (PSB)	X				7-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)				
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)					8-INACIO ARRUDA (PC DO B)				
TITULARES - Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASILDO MALDANER (PMDB)	X				1-VITÓRIA DO RÉGO (PMDB)				
EDUÍRDO BRAGA (PMDB)					2-SÉRGIO SOUZA (PMDB)				
VALDIR RAUPP (PMDB)					3-ROMERO JUCA (PMDB)				
ROBERTO REQUIÃO (PMDB)					4-ANA AMÉLIA (PP)	X			
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)					5-WALDEMIRO MOKA (PMDB)				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)	X				6-VAG				
LOBAO FILHO (PMDB)	X				7-BENEDITO DE LIRA (PP)		X		
FRANCISCO DORNELLES (PP)	X				8-CIRONOQUEIRA (PP)				
IVO CASSOL (PP)	X				9-RICARDO FERRACO (PMDB)				
TITULARES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	X				1-ALVARO DIAS (PSDB)				
CYRIO MIRANDA (PSDB)	X				2-AÉCIO NEVES (PSDB)				
FLEXA RIBEIRO (PSDB)					3-PAULO BAUER (PSDB)				
JOSÉ AGRIPIÑO (DEM)					4-JAYNE CAMPOS (DEM)				
DEMOSTENES TORRES (DEM)					5-CLOVIS FECURY (DEM)				
TITULARES - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO	X				1-FERNANDO COLLOR				
JOÃO VICENTE CLAUDIO					2-GIL ARGELLO				
TITULARES - PR	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PR	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CLEÓSIO ANDRADE					1-BLAIRO MAGGI		X		
JOÃO RIBEIRO					2-ALFREDO NASCIMENTO				
TITULAR - PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
MARINOR BRITO					1-RANDOLFE RODRIGUES				

TOTAL 15 SIM — NÃO 14 ABS — AUTOR — PRESIDENTE —

SALA DAS REUNIÕES, EM 29 / 11 / 11.  
OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132,§ 8º, RISF)

  
 Senador DELCÍDIO DO AMARAL  
 Presidente

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....  
VI - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

### LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

### LEI N° 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964.

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

### LEI N° 10.150, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2000.

Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS; altera o Decreto-Lei nº 2.406, de 5 de janeiro de 1988, e as Leis nºs 8.004, 8.100 e 8.692, de 14 de março de 1990, 5 de dezembro de 1990, e 28 de julho de 1993, respectivamente; e dá outras providências.

.....  
Art. 23. Os contratos firmados no SFH, sem cobertura do FCVS, poderão, a critério da instituição financiadora, ser novados entre as partes, estabelecendo-se novas condições financeiras relativas a prazo, taxa nominal de juros, apólice de seguro, sistema de amortização e plano de reajuste, preservando-se para a operação, enquanto existir saldo devedor, a prerrogativa de os mutuários utilizarem os recursos da conta vinculada do FGTS nas modalidades previstas nos incisos V e VI do art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990.

**LEI N° 11.922, DE 13 DE ABRIL DE 2009.**

Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências.

---

**DECRETO-LEI N° 2.406, DE 5 DE JANEIRO DE 1988.**

Transfere a gestão do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), do Banco Central do Brasil para o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente e dá outras providências.

---

Art. 2º. O Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS será estruturado por Decreto do Poder Executivo e seus recursos destinam-se a: (Redação dada pela Lei nº 7.682, de 1988)

I - garantir o equilíbrio do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação, permanentemente e a nível nacional; e (Incluído pela Lei nº 7.682, de 1988)

II - quitar, junto aos agentes financeiros, os saldos devedores remanescentes de contratos de financiamento habitacional, firmados com mutuários finais do Sistema Financeiro da Habitação. (Incluído pela Lei nº 7.682, de 1988)

Parágrafo único. A execução orçamentária e financeira do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS observará as disposições legais e regulamentares aplicáveis aos fundos da administração direta. (Redação dada pela Lei nº 7.682, de 1988)

---

**DECRETO N° 3.848, DE 26 DE JUNHO DE 2001.**

Aprova o Estatuto Social da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA.

---

SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

OF. 458/2011/CAE

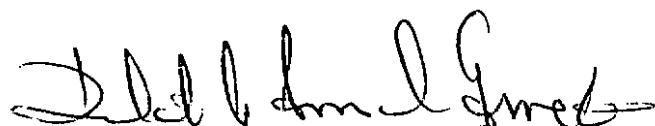
Brasília, 29 de novembro de 2011.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador JOSÉ SARNEY  
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão rejeitou, em reunião realizada nesta data, o Projeto de Lei do Senado nº 16 de 2010, que “acrescenta o art. 23-A à Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. (garante a assunção dos resíduos pela União para mutuários que assinaram contratos de financiamento no SFH de acordo com sua faixa de renda)”.

Atenciosamente,



Senador DELCÍDIO DO AMARAL  
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

## **PARECER N° , DE 2011**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2010, que *acrescenta o art. 23-A à Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. (garante a assunção dos resíduos pela União para mutuários que assinaram contratos de financiamento no SFH de acordo com sua faixa de renda).*

### **RELATÓRIO**

RELATORA: Senadora ANGELA PORTELA

#### **I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010, de autoria do Senador Marconi Perillo, cuja ementa é reproduzida acima.

A proposição contém três artigos.

O art. 1º determina que a União assuma, a fundo perdido, os saldos residuais dos contratos firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) sem a cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), conforme a seguinte proporção da renda familiar:

I – cem por cento para mutuários com renda familiar menor ou igual ao equivalente a cinco salários mínimos;

II – oitenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a cinco salários mínimos e inferior ao equivalente a dez salários mínimos;

III – sessenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a dez salários mínimos e inferior ao equivalente a vinte salários mínimos;

IV – quarenta por cento para mutuários com renda familiar superior ao equivalente a vinte salários mínimos.

Já o § 1º do art. 1º estabelece que “a diferença entre o percentual do saldo devedor residual apurado ao final do contrato e o assumido pela União será refinanciada para o mutuário com encargos e condições limitados aos praticados para operações de financiamento imobiliário para a faixa de renda do mutuário na data de assinatura do refinanciamento ou na data de assinatura do contrato original, o que for mais vantajoso para o mutuário”.

O § 2º do mesmo art. 1º autoriza a União a emitir títulos públicos com prazo de resgate de trinta anos e remuneração equivalente à aplicada aos depósitos de poupança.

Nos termos do art. 2º da proposição, o Poder Executivo fará consignar as dotações correspondentes nas propostas de orçamento da União para fazer face às despesas decorrentes da aplicação da lei dela decorrente.

O art. 3º contém a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o autor lembra que, para os contratos no âmbito do SFH assinados sem cobertura do FCVS, o mutuário é responsável pelo pagamento do resíduo, mas se trata de dívida insuportável para a maioria deles, em razão do descompasso entre os índices de ajuste da prestação e do saldo devedor. Além disso, identificou uma lacuna na legislação vigente à época, que permitia a renegociação das dívidas, mas não distingua mutuários em função da renda, entre outras condições desvantajosas.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), onde foi aprovado relatório do Senador José Pimentel pela rejeição do projeto, e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última a decisão terminativa.

Findo o prazo regimental não foram oferecidas emendas.

## II – ANÁLISE

Nos termos dos arts. 91 e 99, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de matéria a ela submetida, particularmente no que diz respeito a política de crédito e finanças públicas, bem como apreciá-la terminativamente.

Do ponto de vista formal, concordamos com as ponderações inscritas no Parecer da CDR.

No que diz respeito à constitucionalidade da matéria, cabe assinalar que o projeto atende aos requisitos de competência, posto competir privativamente à União legislar sobre política de crédito, conforme dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal.

Quanto à iniciativa, cabe arguir inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que, ao estabelecer uma obrigação genérica para que a União assuma os contratos de que trata, na realidade, em última análise, o mandamento se dirige ao Tesouro Nacional, órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Federal.

Ainda sob o prisma constitucional, também é problemático o fato de se tratar de projeto do Poder Legislativo que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência. Conforme entendimento pacífico da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder.

Posto isso, importa reconhecer, assim como faz o Parecer da CDR, que a proposição tem mérito, na medida em que busca solucionar um problema real e de amplo impacto sobre milhares de famílias.

O SFII foi criado por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e desde então passou por diversas mudanças. Já o FCVS foi criado por intermédio da Resolução nº 25, de 16 de junho de 1967, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), a fim de garantir a quitação dos contratos do SFH. No entanto, desde de 1988, só os contratos de financiamentos populares passaram a ter a cobertura do FCVS e, a partir de julho de 1993, nenhum contrato contou com a segurança desse fundo.

A proposição em análise parte da constatação de que, mesmo com todas as prestações pagas em dia, durante o prazo do financiamento, persistiam saldos a pagar, normalmente em valores superiores ao próprio valor de mercado dos imóveis, trazendo grandes dificuldades para os mutuários.

A razão é que, ao longo do tempo, os índices de correção das prestações normalmente eram menores do que aqueles aplicados à amortização da dívida, provocando um descasamento desses montantes e resultando em um saldo devedor chamado de “residual”, com o agravante de que os sucessivos planos econômicos tiveram um impacto desproporcional sobre os saldos devedores, aumentando ainda mais essa discrepância.

Esse tema não é novo, tendo sido objeto de projetos anteriores no âmbito do Congresso Nacional e do Governo Federal, que lançou, em julho de 2005, o projeto “Ô de Casa”, através do qual incentiva a reestruturação das dívidas dos contratos sem cobertura do FCVS em bases negociadas, com descontos, entre os mutuários e a Empresa Gestora de Ativos (Emgea).

De acordo com a Emgea, desde a criação do programa, dos cerca de 187 mil contratos sem cobertura do FCVS identificados com problemas, em torno de 102 mil, ou 55% do total, passaram por reestruturação ou foram liquidados. A expectativa é de que esse número continue aumentando, na medida em que outros contratos vençam nos próximos anos, tornando explícitos os saldos residuais e incentivando os mutuários a buscar uma solução negociada.

O Poder Legislativo também contribuiu para solucionar a questão com a aprovação da Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009. Ela incorporou o resultado de um longo debate travado na Câmara dos Deputados, que envolveu amplos segmentos interessados na matéria, como a Caixa Econômica Federal, o Poder Executivo e agentes financeiros privados, consubstanciado no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 207, de 1999, que entretanto não chegou a ser convertido em lei.

Tal norma permitiu, durante um ano, a renegociação dos contratos de financiamento habitacional do SFH sem cobertura do FCVS formalizados até 5 de setembro de 2001, bem como daqueles que originalmente contaram com essa cobertura mas que a perderam ou viessem a perdê-la. Para tanto, tais contratos deveriam estar em desequilíbrio financeiro, nos termos definidos pela própria Lei nº 11.922, de 2009.

Por fim, atendo-nos mais diretamente ao aspecto financeiro da matéria, detecta-se grave lacuna no PLS nº 16, de 2010, que não contém estimativa de custo da eventual aprovação da iniciativa. Tampouco aponta fonte de recursos ou correspondente corte de despesa equivalente para

financiá-la, contrariando frontalmente a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A esse propósito, embora não tenhamos no momento acesso aos dados relativos ao número de mutuários discriminados por faixa de renda a serem agraciados pela proposição, a fim de se ter uma idéia da ordem de grandeza dos valores envolvidos, é de se destacar que, no balanço de 2010, a Emgea provisionou R\$ 6,185 bilhões para possíveis perdas com créditos de liquidação duvidosa relativos a contratos sem cobertura do FCVS. Além disso, de 2005 a 2010, reconheceu perdas com descontos concedidos nas operações de reestruturação e liquidação antecipada de dívidas desse tipo de contrato da ordem de R\$ 9 bilhões.

### **III – VOTO**

Em razão do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2010.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relatora

Publicado no DSF, de 09/12/2011.