

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, 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).*

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 assumira, 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 distinguia 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 viessem 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 providência, 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, 09 de agosto de 2011.

Senador Benedito de Lira, Presidente

Senador José Pimentel, Relator