

## **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).*

**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 distinguia 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 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, em 29 de novembro de 2011.

, Presidente

, Relatora