

PARECER Nº , DE 2009

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 652, de 2007, que altera as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para estabelecer que os agentes do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) concedam, a critério dos mutuários, financiamento de até cem por cento do valor da avaliação do imóvel para famílias com renda de até quatro salários mínimos.

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o PLS nº 652, de 2007, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, cuja ementa é reproduzida acima. A proposição contém três artigos.

O art. 1º acrescenta o art. 13-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, para determinar aos agentes financeiros do SFH que ofereçam aos mutuários com renda familiar de até quatro salários mínimos a opção de financiamento de até cem por cento do valor do imóvel.

O art. 2º do projeto dá nova redação ao § 9º do art. 9º da Lei nº 8036, de 11 de maio de 1990, para facultar aos mutuários cuja renda familiar for de até quatro salários mínimos financiarem até cem por cento do valor do imóvel.

O art. 3º estipula que a lei entrará em vigor na data da publicação.

A matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta última decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) opinar sobre os aspectos da presente proposição que digam respeito a temas como relações de trabalho, seguridade social, assistência social, além de outros assuntos correlatos, conforme dispõe o art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

Preliminarmente, cabe lembrar que os financiamentos habitacionais são regidos por dois conjuntos distintos de regras no Brasil. Um é o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que funciona principalmente com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (“Caderneta de Poupança”), que facilita a aquisição de imóveis pela classe média e estratos inferiores de renda, ou seja, cumpre uma função eminentemente social.

O outro é o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado pela Lei nº 9.514, de 1997. Ele opera sem os subsídios e garantias públicas de que goza o SFH. Tampouco compartilha de seus objetivos sociais.

O SFH foi criado pela Lei nº 4.380, de 1964, no âmbito de uma série de reformas do mercado financeiro, que incluíram a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e manteve sua estrutura básica por mais de vinte anos, até que o Decreto-Lei nº 2.291, de 1986, promoveu uma ampla reformulação.

Naquela ocasião, o BNH foi extinto e o Banco Central do Brasil assumiu suas tarefas de fiscalização e supervisão das instituições financeiras participantes do SFH. À Caixa Econômica Federal (CEF) coube administrar os ativos, passivos, pessoal e bens do extinto BNH, além de gerir o FGTS. Por fim, ao Conselho Monetário Nacional (CMN) foi dado o papel de órgão central do

Sistema, com as funções de orientá-lo, discipliná-lo e controlá-lo. Essas atribuições básicas persistem até hoje.

Todavia, ao longo dos anos, o SFH não teve a capacidade de atender às demandas habitacionais da população, sobretudo a mais carente de recursos e acesso a crédito. Além disso, como ressalta o autor na justificação do projeto, as famílias de menor renda candidatas a um financiamento imobiliário enfrentam dificuldade redobrada para arcar, ao mesmo tempo, com o aluguel e as economias necessárias para fazer frente à parcela não financiável na compra do imóvel, cujo montante pode chegar a 40% do valor de avaliação.

A proposição em análise tem o grande mérito de focalizar diretamente esse segmento social, promovendo as devidas mudanças no marco legal, de modo a permitir que mesmo as famílias mais humildes tenham efetivo acesso aos recursos do SFH.

Acrescente-se a isso o fato de que a entrada em vigor das mudanças ora propostas tenderá a estimular a cadeia produtiva do setor da construção civil, notoriamente um grande gerador de empregos. Note-se, a esse propósito, que se trataria sobretudo de vagas com “carteira assinada”, ampliando assim o contingente de pessoas abrigadas na rede de proteção social do País.

A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), atribui ao seu Conselho Curador a incumbência de fixar normas e diretrizes que regem o Fundo.

O art. 9º da Lei nº 8.036, de 1990, o qual o PLS nº 652, de 2007, pretende alterar, determina que as aplicações com recursos do FGTS deverão ser feitas exclusivamente segundo os critérios fixados pelo Conselho Curador, obedecidos os requisitos que especifica, tais como a exigência de garantias, correção monetária, taxa de juros média mínima e prazo máximo.

O mesmo art. 9º, em seu § 1º, exige que *a rentabilidade média das aplicações deverá ser suficiente à cobertura de todos os custos incorridos pelo Fundo e ainda à formação de reserva técnica*

para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo da Caixa Econômica Federal o risco de crédito.

Mais adiante, no art. 10, inciso I, há a exigência explícita de que o Conselho Curador estabeleça seus critérios técnicos de aplicação dos recursos com vistas a *exigir a participação dos contratantes de financiamentos nos investimentos a serem realizados.*

Fica clara, portanto, a preocupação do legislador em atribuir ao Conselho Curador, órgão com representantes do governo, de empresários e dos sindicatos, a faculdade de decidir sobre a política de gestão do Fundo, de modo a garantir a razoabilidade das aplicações e a rentabilidade dos recursos, resguardando minimamente os interesses dos trabalhadores, aplicadores compulsórios no FGTS.

O PLS nº 652, de 2007, tem o mérito de buscar ampliar o acesso das famílias de baixa renda aos recursos do SFH e, particularmente, do FGTS. No entanto, a proposição poderia ter efeitos adversos sobre a já combatida rentabilidade do Fundo, o que em última instância só penaliza aqueles que foram forçados a essa modalidade de poupança.

Nesse sentido, é válido o argumento de que um percentual mínimo de contrapartida do mutuário em relação ao investimento a ser realizado fortalece seu compromisso com a adimplência quanto ao empréstimo contraído. Ou seja, o fato de o mutuário aportar recursos próprios cria um incentivo adicional para que ele quite o empréstimo. Isso, por sua vez, reduz o risco de crédito e as perdas da Caixa, possibilitando uma ampliação da carteira habitacional. Lógica idêntica pode ser aplicada para os financiamentos do SFH que tenham outras fontes de recursos.

Atualmente, a Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 460, de 14 de dezembro de 2004, que *estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 2005 a 2008* (prorrogada até 30 de junho de 2009 pela Resolução do Conselho Curador do FGTS nº 573, de 30 de outubro de 2008), determina que os proponentes de financiamentos no âmbito do FGTS deverão dar em contrapartida o percentual mínimo de 5% sobre o valor de venda ou avaliação do investimento.

Posto isso, e no intuito de aprimorar a proposição que chega à nossa consideração, propomos que a mesma contemple o referido percentual mínimo de contrapartida do mutuário, de modo a resguardar tanto o interesse dos trabalhadores cotistas do Fundo quanto o das classes de menor poder aquisitivo. Além disso, tornamos explícito que a renda familiar referida na proposição é a mensal.

Por fim, um breve comentário de natureza formal.

De acordo com o art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, os trabalhadores têm direito a um salário mínimo, *sendo vedada sua vinculação para qualquer fim*. Nesse sentido, há alguma margem para a interpretação de que o PLS nº 652, de 2007, poderia incorrer em inconstitucionalidade. Isso porque estabelece que as famílias cuja renda familiar for de até quatro salários mínimos farão jus ao benefício previsto.

Trata-se de questão polêmica, tendo sido trazida numerosas vezes à consideração do Supremo Tribunal Federal, que admite uma interpretação teleológica da mesma. Assim, o dispositivo constitucional em tela teria a finalidade principal de vedar o emprego do salário mínimo como unidade monetária ou como indexador de prestações periódicas, de forma a preservar a própria função principal do instituto, qual seja a de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família.

No entanto, não nos parece ser este o caso, uma vez que o valor do salário mínimo é ora utilizado tão somente como parâmetro quantificador no PLS nº 652, de 2007.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 652, de 2007, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CAS
(ao PLS nº 652, de 2007)

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 652, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 1º A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, passa a vigor acrescida do seguinte art. 13-A:

Art. 13-A Os agentes financeiros do SFH, públicos ou privados, deverão oferecer aos mutuários, cuja renda familiar mensal for de até quatro salários mínimos, a opção de financiamento de até noventa e cinco por cento do valor de avaliação do imóvel.”

EMENDA Nº - CAS
(ao PLS nº 652, de 2007)

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 652, de 2007, a seguinte redação:

“Art. 2º O art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigor acrescido do seguinte § 9º:

Art. 9º
.....

§ 9º O valor dos financiamentos habitacionais para mutuários pessoas físicas cuja renda familiar mensal for de até quatro salários mínimos poderá ser de até noventa e cinco por cento do valor de avaliação do imóvel, a critério do mutuário. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator