



## **SENADO FEDERAL**

### **PARECERES**

### **Nºs 1.411 E 1.412, DE 2011**

Sobre o Projeto de Lei do Senado nº 652, de 2007, do Senador Marconi Perillo, que altera as Leis nºs 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 de avaliação do imóvel para famílias com renda até quatro salários mínimos.

#### **PARECER Nº 1.411, DE 2011** **(Da Comissão de Assuntos Sociais)**

RELATOR: Senador **EFRAIM MORAIS**

RELATOR “: AD HOC” Senador **FLÁVIO ARNS**

#### **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. A 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 21 - 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 13 - 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:

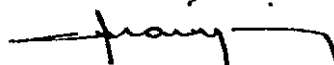
**Art. 9º** .....

.....

§ 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, 6 de outubro de 2009.

, Presidente

 Relator

#### **IV - DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Assuntos Sociais, em reunião realizada nesta data, aprova o Parecer ao Projeto de Lei do Senado nº 652 de 2007, com as Emendas nº 01 e nº 02 - CAS, que passa a constituir Parecer da CAS.

##### **EMENDA Nº 01 – CAS**

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 02 – CAS**


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, 6 de outubro de 2009.

  
Senador PAULO PAIM  
Presidente em exercício

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 652 DE 2007 COM DUAS EMENDAS	
ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 06 / 10 / 2009 OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)	
PRESIDENTE: <i>[assinatura]</i> Senador Paulo Paim	
RELATOR: SENADOR EFRAIM MORAIS	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	BLOCO DE APOIO AO GOVERNO
FLÁVIO ARNS (S/PARTIDO) <i>[assinatura]</i>	1- (vago)
AUGUSTO BOTELHO (PT) <i>[assinatura]</i>	2- CÉSAR BORGES (PR) <i>[assinatura]</i>
PAULO PAIM (PT)	3- EDUARDO SUPPLY (PT) <i>[assinatura]</i>
MARCELO CRIVELLA (PRB)	4- INÁCIO ARRUDA (PCdoB)
FÁTIMA CLEIDE (PT)	5- IDELI SALVATTI (PT)
ROBERTO CAVALCANTI (PRB)	6- (vago)
RENATO CASAGRANDE (PSB) <i>[assinatura]</i>	7- JOSÉ NERY (PSOL)
MAIORIA (PMDB E PP)	MAIORIA (PMDB E PP)
GERALDO MESQUITA JÚNIOR (PMDB)	1- LOBÃO FILHO (PMDB)
GILVAM BORGES (PMDB)	2- ROMERO JUCÁ (PMDB)
PAULO DUQUE (PMDB)	3- VALDIR RAUPP (PMDB)
(vago)	4- GARIBALDI ALVES FILHO (PMDB) <i>[assinatura]</i>
MÃO SANTA (PSC)	5- WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA (PMDB)
BLOCO DA MINORIA (DEM E PSDB)	BLOCO DA MINORIA (DEM E PSDB)
ADELMIR SANTANA (DEM)	1- HERÁCLITO FORTES (DEM)
ROSALBA CIARLINI (DEM)	2- OSVALDO SOBRINHO (PTB) <i>[assinatura]</i>
EFRAIM MORAIS (DEM)	3- MARIA DO CARMO ALVES (DEM)
RAIMUNDO COLOMBO (DEM)	4- JOSÉ AGRIPINO (DEM)
LÚCIA VÂNIA (PSDB)	5- MARISA SERRANO (PSDB) <i>[assinatura]</i>
EDUARDO AZEREDO (PSDB) <i>[assinatura]</i>	6- JOÃO TENÓRIO (PSDB)
PAPALÉO PAES (PSDB) <i>[assinatura]</i>	7- SÉRGIO GUERRA (PSDB)
PTB TITULARES	PTB SUPLENTE
MOZARILDO CAVALCANTI	1- GIM ARGELLO
PDT TITULARES	PDT SUPLENTE
JOÃO DURVAL	1- CRISTOVAM BUARQUE



**PARECER Nº 1.412, DE 2011**  
**(Da Comissão de Assuntos Sociais)**

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

RELATOR “AD HOC” Senador : **JOÃO RIBEIRO**

**I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o PLS nº 652, de 2007, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, que tem por objetivo permitir o financiamento de até 100% do valor do imóvel nos empréstimos com recursos do SFH e do FGTS para famílias com renda de até quatro salários mínimos.

Para alcançar esse objetivo, o art. 1º do projeto acrescenta o art. 13-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que trata do SFH, e adiciona § 9º ao art. 9º da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, que trata do FGTS.

A matéria tramitou pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), onde recebeu parecer favorável com emendas, e chega a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em decisão terminativa.

Nesta comissão não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros da presente proposição, conforme dispõe o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

O autor da proposição argumenta que é difícil para as famílias de baixa renda pagar o aluguel de um imóvel e ao mesmo tempo poupar o valor necessário para dar a entrada em um financiamento imobiliário, além de que o crédito imobiliário também tem efeitos positivos sobre o mercado de trabalho formal e sobre a organização da malha urbana das cidades.

No Brasil, as principais fontes de recursos para o financiamento habitacional são a poupança e o FGTS, os depósitos da poupança, uma fonte de recursos mais barata devido à isenção de imposto de renda para os aplicadores, são direcionados, em parte, para o financiamento imobiliário, por meio do SFH. Já os recursos do FGTS, valores do trabalhador remunerados com taxas de juros abaixo das de mercado, financia obras de saneamento básico e a habitação popular.

No SFH e nos financiamentos com recursos do FGTS há um sistema de subsídio implícito, no caso do SFH, pago pelo governo, via isenção de imposto de renda da poupança, e no FGTS, pago pelo trabalhador formal, que tem seus recursos depositados no Fundo remunerados por taxas mais baixas do que conseguiria em aplicações financeiras de baixo risco.

No parecer da CAS, o relator *ad hoc* Senador Flávio Arns defende a necessidade de uma contrapartida mínima do mutuário para conseguir o financiamento imobiliário, pois o fato do tomador do financiamento aportar uma entrada indica um compromisso mais forte com a aquisição do imóvel e o futuro pagamento das prestações. Pode-se acrescentar que o fato do mutuário poupar para dar a entrada na compra do imóvel é forte indicativo de capacidade de pagamento, o que reduz o risco de inadimplência nas operações tanto com recursos do FGTS quanto com recursos do SFH. Assim, o parecer apresentado na CAS propõe duas emendas para exigir entrada mínima de 5% do valor do imóvel.

Deve-se ainda alertar que a proposição em análise, em flagrante contradição com o espírito do legislador ao instituir a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, subtrai poder do Conselho Curador do FGTS, 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.

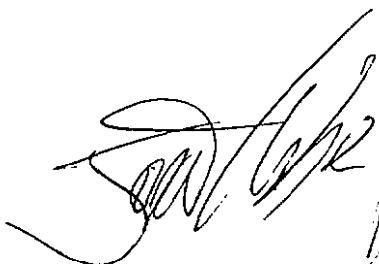
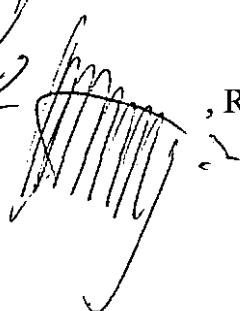
Além disso, salvo melhor juízo, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida, torna ociosa a aprovação do PLS nº 652, de 2007. Afinal, essa norma prevê subsídios explícitos para a aquisição da casa própria por famílias com renda de até seis salários mínimos, nos financiamentos com recursos do SFH e FGTS. As famílias aptas a serem beneficiadas pelo programa terão parte do imóvel paga por recursos públicos e poderão financiar até 100% do valor da propriedade, dependendo da capacidade de pagamento do mutuário.

Observe-se, por fim, que a Lei nº 11.917, de 2009, autoriza a alocação de recursos públicos para subsidiar a aquisição da casa própria, além de criar fundo para garantir o pagamento das prestações do financiamento em caso de perda de emprego, morte ou invalidez do mutuário, mas não garante a possibilidade de se tomar o financiamento sem nenhum tipo de entrada, cabendo à instituição financeira credora avaliar a capacidade de pagamento do mutuário.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 652, de 2007.

Sala da Comissão, 6 de dezembro de 2011.

 , Presidente  
 , Relator  
SEN. JOÃO RIBEIRO  
RELATOR "AD HOC"

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 652 DE 2007**  
**TERMINATIVO**

**ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 6/12/11, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

**PRESIDENTE:**

**RELATOR(A):**

SEN. LOBÃO FILHO - VICE-PRESIDENTE NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA

SEN. JOÃO RIBEIRO - RELATOR "AD HOC"

**Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC DOB, 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 FARIAS (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 RÊGO (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-WALDEMIR 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 AGRIPINO (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 652 de 2007.

TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELÍCIO DO AMARAL (PT)					1-ZEZE PERRELLA (PDT)				
EDUARDO SUPLEY (PT)		X			2-ANGELA PORTELA (PT)				
JOSÉ PIMENTEL (PT)		X			3-MARTA SUPLEY (PT)				
HUMBERTO COSTA (PT)		X			4-WELLINGTON DIAS (PT)				
LINDERGH FARIAS (PT)					5-JORGE VIANA (PT)		X		
ACIR GURGACZ (PDT)					6-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)				
LIDICE DA MATA (PSB)					7-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)				
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)					8-INÁCIO ARRUDA (PC DO B)				
TITULARES – Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASILDO MALDANER (PMDB)					1-VITAL DO REGO (PMDB)				
EDUARDO BRAGA (PMDB)					2-SÉRGIO SOUZA (PMDB)				
VALDIR RAUPP (PMDB)					3-ROMERO JUCA (PMDB)				
ROBERTO REQUIÃO (PMDB)					4-ANA AMÉLIA (PP)				
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)					5-WALDEMAR MOKA (PMDB)				
LUIZ HENRIQUE (PMDB)		X			6-VAGO				
LOBÃO FILHO (PMDB)					7-BENEDITO DE LIRA (PT)		X		
FRANCISCO DORNELLES (PP)		X			8-CIRO NOGUEIRA (PP)				
IVO CASSOL (PP)		X			9-RICARDO FERRAÇO (PMDB)		X		
TITULARES – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)					1-ALVARO DIAS (PSDB)				
CYRÓ MIRANDA (PSDB)		X			2-ÁCIO NEVES (PSDB)				
FLEXA RIBEIRO (PSDB)					3-PAULO BAUER (PSDB)				
JOSE AGRIPINO (DEM)					4-JAYME CAMPOS (DEM)				
DEMÓSTENES TORRES (DEM)					5-CLOVIS FECURY (DEM)				
TITULARES – PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ARMANDO MONTEIRO		X			1-FERNANDO COLLOR				
JOÃO VICENTE CLAUDINO		X			2-GIM ARGELLO				
TITULARES – PR	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PR	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CLÉSIO ANDRADE					1-BLAIRO MAGGI		X		
JOÃO RIBEIRO		X			2-ALFREDO NASCIMENTO				
TITULAR – PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
MARINOR BRITO					1-RANDOLFE RODRIGUES				

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

SALA DAS REUNIÕES, EM 6 / 12 / 11.

Senador LOBÃO FILHO  
Vice-Presidente no exercício da Presidência

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

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....  
Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
.....

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;  
.....

**LEI Nº 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.  
.....

Art. 21. O Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Social do Comércio (SESC) inclusive os Departamentos Regionais, aplicarão anualmente na aquisição de Letras Imobiliárias de emissão do Banco Nacional da Habitação, a partir do exercício de 1965, 20% (vinte por cento) das receitas compulsórias a eles vinculadas.  
.....

**DECRETO-LEI Nº 2.291, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986.**

Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências.  
.....

**LEI Nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990.**

Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.  
.....

Art. 10. O Conselho Curador fixará diretrizes e estabelecerá critérios técnicos para as aplicações dos recursos do FGTS, visando:

I - exigir a participação dos contratantes de financiamentos nos investimentos a serem realizados;  
.....

**LEI Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997.**

Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.  
.....

**LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.**

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.  
.....

OF. 470/2011/CAE

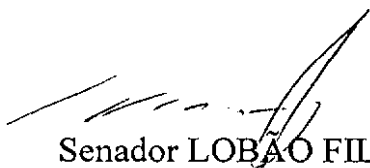
Brasília, 6 de dezembro de 2011.

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 652 de 2007, que “altera as Leis 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”.

Atenciosamente,



Senador LOBÃO FILHO  
Vice-Presidente no exercício da Presidência  
da Comissão de Assuntos Econômicos

*DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

**RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES**

## **RELATÓRIO**

### **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 tem perdido 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 justificção 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 a 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*, 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.

### III – VOTO

Diante do exposto, voto 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

## **RELATÓRIO**

**RELATOR: Senador GARIBALDI ALVES FILHO**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o PLS nº 652, de 2007, de autoria do Senador MARCONI PERILLO, que tem por objetivo permitir o financiamento de até 100% do valor do imóvel nos empréstimos com recursos do SFH e do FGTS para famílias com renda de até quatro salários mínimos.

Para alcançar esse objetivo, o art. 1º do projeto acrescenta o art. 13-A à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que trata do SFH, e adiciona § 9º ao art. 9º da Lei nº 8036, de 11 de maio de 1990, que trata do FGTS.

A matéria passou pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS), onde recebeu parecer favorável com emendas, e chega a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em decisão terminativa.

Nesta comissão não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros da presente proposição, conforme dispõe o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

O autor da proposição argumenta que é difícil para as famílias de baixa renda pagar o aluguel de um imóvel e ao mesmo tempo poupar o valor necessário para dar a entrada em um financiamento imobiliário e mostra que o crédito imobiliário também tem efeitos positivos sobre o mercado de trabalho formal e sobre a organização da malha urbana das cidades.

No parecer da CAS, o relator *ad hoc*, Senador Flávio Arns, defende a necessidade de uma contrapartida mínima do mutuário para conseguir o financiamento imobiliário, pois o fato do tomador do financiamento aportar uma entrada indica um compromisso mais forte com a aquisição do imóvel e o futuro pagamento das prestações. Assim, o parecer apresentado na CAS propõe duas emendas para exigir entrada mínima de 5% do valor do imóvel.

O parecer apresentado na CAS tem o cuidado de mostrar que a menção da renda em salários mínimos dos beneficiados pelo projeto de lei não contraria a vedação constitucional à vinculação ao salário mínimo para qualquer fim, pois o objetivo deste preceito constitucional é vedar a utilização do salário mínimo como unidade monetária ou indexador de prestações periódicas, de forma a evitar perda automática de poder de compra do salário mínimo. E no projeto o salário mínimo é utilizado apenas como parâmetro quantificador.

No Brasil, as principais fontes de recursos para o financiamento habitacional são a poupança e o FGTS. Os depósitos da poupança, uma fonte de recursos mais barata devido à isenção de imposto de renda para os aplicadores, são direcionados, em parte, para o financiamento imobiliário, por meio do SFH. Já os recursos do FGTS, valores do trabalhador recolhidos compulsoriamente e remunerados com taxas de juros abaixo das de mercado, financia obras de saneamento básico e a habitação popular.

Tanto o SFH quanto o FGTS objetivam facilitar o acesso à habitação própria dos trabalhadores de renda mais baixa e da classe média, mas foram pouco eficientes em alcançar esse objetivo, devido à instabilidade gerada pelas altas taxas de inflação, antes do Plano Real, e, após, devido às elevadas taxas de juros vigentes no país, tanto que até hoje, apesar da redução das taxas de juros observada nos últimos anos, o volume de financiamento imobiliário no Brasil em relação ao tamanho da economia é um dos mais baixos entre os países emergentes.

No SFH e nos financiamentos do FGTS há um sistema de subsídio implícito. No caso do SFH, o subsídio é pago pelo governo, via isenção de imposto de renda da poupança, e no FGTS, pago pelo trabalhador formal, que tem seus recursos depositados no Fundo remunerados por taxas mais baixas que conseguiria em aplicações financeiras de baixo risco.

A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, criou o programa Minha Casa, Minha Vida que prevê subsídios explícitos para a aquisição da casa própria por famílias com renda de até seis salários mínimos, nos financiamentos com recursos do SFH e FGTS. As famílias aptas a serem beneficiadas pelo programa terão parte do imóvel paga por recursos públicos e poderão financiar até 100% do valor da propriedade, dependendo da capacidade de pagamento do mutuário.

A Lei nº 11.977, de 2009, autoriza a alocação de recursos públicos para subsidiar a aquisição da casa própria, além de criar fundo para garantir o pagamento das prestações do financiamento em caso de perda de emprego, morte ou invalidez do mutuário, mas não garante que o mutuário possa tomar o financiamento sem nenhum tipo de entrada, cabendo à instituição financeira credora avaliar a capacidade de pagamento do mutuário. A proposição em análise tem então o mérito de garantir por lei a possibilidade do trabalhador com renda mais baixa ter acesso ao crédito imobiliário sem a necessidade de aportes iniciais difíceis de serem poupados por quem paga aluguel.

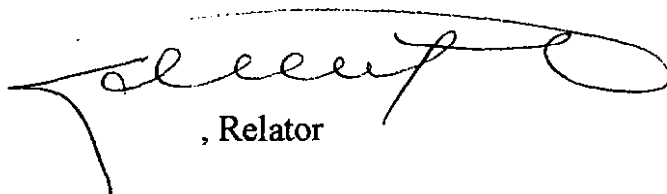
Além disso, em um cenário como o atual, com taxas de juros mais baixas e preços dos imóveis em alta, faz todo o sentido, em termos financeiros, trocar o pagamento do aluguel de um imóvel pelo financiamento imobiliário. E a necessidade da entrada muitas vezes inviabiliza o acesso das famílias de baixa renda ao crédito imobiliário.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 652, de 2007, com a rejeição das emendas nº 01 e nº 02 da CAS.

Sala da Comissão,

, Presidente

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above the text ', Relator'.

, Relator

Publicado no DSF, de 14/12/2011.