

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 157, de 2008, que altera a Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990, que *dispõe sobre transferência de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, e dá outras providências* e a Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, que *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.

RELATOR: Senador **MARCELO CRIVELLA**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 157, de 2008, de autoria da Senadora SERYS SLHESSARENKO, que propõe alterar dispositivos da Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990, e da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000. A primeira lei *dispõe sobre transferência de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, e dá outras providências*. A segunda *dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCV*; 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.

O art. 1º do PLS altera o *caput* e o inciso III do art. 5º da Lei nº 8.004, de 1990, alterados pela Lei nº 10.150, de 2000, para permitir que o

mutuário do SFH, no caso de contrato com cobertura do saldo devedor pelo FCVS e firmado até 31 de dezembro de 1996 – ao invés de 31 de março de 1990 – possa liquidar antecipadamente sua dívida mediante o pagamento correspondente a 70% do saldo devedor.

O art. 2º dá nova redação ao § 3º do art. 2º da citada Lei nº 10.150, de 2000, para permitir a novação, pela União, dos saldos residuais de responsabilidade do FCVS, decorrentes das liquidações antecipadas acima referidas, ou seja, relativas aos contratos firmados até 31 de dezembro de 1996, ao invés de 31 de dezembro de 1987, como vige atualmente.

O art. 3º do projeto dá nova redação ao caput do art. 23 da Lei nº 10.150, de 2000, e inclui o § 1º no dispositivo, renumerando-se o atual parágrafo único como § 2º, para permitir que:

i) os contratos firmados no âmbito do SFH e do SFI, sem cobertura do FCVS, possam ser novados – a critério da instituição financeira –, estabelecendo-se novas condições financeiras, possibilidade de uso dos recursos da conta vincula do mutuário no FGTS, e desde que o mutuário quite em dia a última prestação;

ii) caso haja saldo devedor após o pagamento da última prestação, na data de seu vencimento, a dívida seja novada em montante correspondente a 100% do referido saldo devedor.

O art. 4º do PLS dá nova redação ao caput do art. 40 da Lei nº 10.150, de 2000, para estabelecer que a falta de pagamento de seis parcelas mensais consecutivas constitui em mora de pleno direito o arrendatário imobiliário com opção de compra, configurando o esbulho possessório que autoriza o arrendador a promover a reintegração de posse. Caso o arrendatário esteja desempregado, esse prazo de inadimplência é prorrogável até onze parcelas.

O art. 5º estabelece a usual cláusula de vigência da lei.

O projeto foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a esta Comissão de Assuntos Econômicos.

Não foram oferecidas emendas à proposição no prazo regimental.

Em 18 de junho de 2009, a CCJ deliberou pela rejeição do PLS, nos termos do Parecer do Senador Lobão Filho, Relator *ad hoc*.

II – ANÁLISE

Em conformidade com art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe forem submetidas. No caso, aplicam-se também os incisos III e IV do referido dispositivo, porquanto as medidas dizem respeito à política de crédito e afetam as finanças públicas.

A CCJ não identificou vícios de inconstitucionalidade no projeto. De fato, o Congresso Nacional dispõe de competência para dispor, entre outros assuntos, sobre todas as matérias de competência da União, entre as quais figura política de crédito e direito financeiro, conforme os arts. 22, VII, 24, I, e 48 da Lei Maior. A rejeição do projeto naquela Comissão decorreu da análise de mérito.

O modelo adotado na estruturação do Sistema Financeiro da Habitação gerou graves distorções desde o seu início de 1964, com a Lei nº 4.320, que criou, entre outros, o BNH, as instituições de crédito imobiliário e a caderneta de poupança.

Com efeito, várias mudanças foram introduzidas ao longo dos anos no SFH, inclusive a extinção do próprio BNH, e especialmente na parte relativa aos desequilíbrios financeiros nos contratos: como a correção dos saldos devedores estava indexada à inflação mensal, via índices de correção monetária, e as prestações corrigidas com base em variações salariais, o valor pago, nas prestações, pelos mutuários, tendia a não cobrir sequer a parte relativa aos juros. Em outras palavras, havia uma espécie de ‘bomba financeira’ que, mais cedo ou mais tarde, explodiria.

A primeira explosão veio com a aceleração da inflação na primeira metade dos anos 80 e, assim, a adoção de medidas corretivas pelo Plano Cruzado. Naquela época, o governo reconheceu o grave desequilíbrio dos contratos e permitiu a quitação da dívida obtida pelo valor da prestação multiplicada pelo número de prestações restantes para o final do contrato. Em

seguida, eliminou, em 1988, a possibilidade de contratação de empréstimos para as classes de renda média e alta com saldos a serem cobertos com o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

Em 1990, no bojo do Plano Collor, uma série de medidas foi adotada com vistas ao equacionamento dos desequilíbrios dos contratos no âmbito do SFH (Lei nº 8.009, de 14 de março de 1990). Desta feita, descontos no valor do saldo devedor foram permitidos para que os mutuários se motivassem a antecipar a liquidação de suas dívidas.

Em 1994, em vista da superinflação, foi adotado o Plano Real e, na esfera do SFH, foram adotadas alternativas semelhantes às acima descritas, limitando-se, porém, a possibilidade de descontos escalonados entre 50% e 70% no valor do saldo devedor para liquidação antecipada aos contratos firmados até 31 de março de 1990. Entretanto, a lei possibilitou às instituições financeiras a concessão de desconto de 50%, sem limitação da data de assinatura dos contratos, desde que fizessem acordo com os mutuários entre 15 de dezembro de 1998 e 30 de dezembro de 2000 (cf. arts. 16 e 19 da Lei nº 10.150, de 2000).

O presente projeto amplia o prazo para o desconto de 70% sobre os contratos firmados até 31 de dezembro de 1996, considerando-se o forte surto inflacionário nos primeiros anos da década de 90 e o seu impacto sobre aqueles contratos. O mesmo prazo – contratos firmados até 31 de dezembro de 1996 - é fixado para que a União possa novar os saldos devedores remanescentes dos contratos habitacionais com cobertura do FCVS, desde que liquidados antecipadamente pelos mutuários.

Registre-se, desde logo, que ainda há o estoque de 81 mil contratos ativos com cobertura do FCVS, cuja dívida está estimada em R\$ 1,4 bilhão, posição de junho de 2009, conforme dados do Banco Central. Cerca de 83% dos contratos têm vencimento distribuído entre 2009 e 2015.

Observa-se, assim, que a iniciativa é meritória e de longo alcance social. Todavia, defronta-se com sérios obstáculos de ordem econômica e financeira.

Sobre a dilatação do prazo para o desconto na quitação da dívida, cabe observar que os contratos habitacionais são atos jurídicos perfeitos e somente podem ser alterados mediante livre manifestação de vontade das partes. Assim, quando a lei institui a possibilidade de descontos no valor dos saldos devedores para a quitação da dívida pressupõe-se a concessão de subsídio governamental. No caso, o projeto sob exame mantém o desconto atual de 70% para a liquidação antecipada dos contratos com cobertura pelo FCVS, mas amplia o número potencial de mutuários. Isso significará, portanto, aumento da dívida pública federal via assunção do desconto pela União, aumentando, consequentemente, o gasto público.

A restrição a esse aspecto do projeto é, inegavelmente, de ordem fiscal. Como se sabe, a crise financeira global, iniciada no final de 2008, atingiu a economia brasileira, com impactos negativos sobre o nível de atividade econômica e, por via de consequência, sobre a arrecadação tributária. Adicionem-se a esse quadro as medidas fiscais anticíclicas adotadas acertadamente pelo governo, mas que penalizam os demais entes federados que compartilham com a União os recursos tributários, a exemplo dos fundos de participação dos estados e municípios, assim como dos fundos regionais de desenvolvimento.

Diante dessa situação, e considerando-se as regras de responsabilidade fiscal, o impacto das medidas propostas sobre as finanças públicas seria no sentido de dificultar a alocação de recursos em outras áreas sociais igualmente importantes, além de agravar as metas de superávit primário.

Por outro lado, não obstante a procedência da preocupação econômica e social da autora do projeto, deve-se reconhecer que o governo federal destinará cerca de R\$ 7,5 bilhões de recursos do FGTS, a título de subsídio em financiamento habitacional para famílias de baixa renda, no âmbito do programa “Minha Casa, Minha Vida”.

O projeto estabelece tratamento idêntico aos contratos firmados no âmbito do SFH e do SFI, no que diz respeito à possibilidade de os agentes financeiros refinanciarem 100% do saldo devedor dos contratos sem cobertura do FCVS, assim como às hipóteses de os mutuários poderem utilizar recursos de suas contas do FGTS para liquidação antecipada ou amortização extraordinária nos contratos habitacionais.

Cabe observar que o uso do FGTS não é admitido para os financiamentos no âmbito do SFI, exatamente pelo fato de o fundo financiar especialmente habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, e não a aquisição de habitações de alto valor por parcela reduzida de trabalhadores com alta renda. Para ilustrar, no período de 1995 a 2007, foram alocados nessas três áreas citadas R\$ 58 bilhões e, em 2008, mais de R\$ 15 bilhões. Com efeito, a possibilidade de uso do FGTS em outra finalidade, como a proposta, reduz o alcance social do próprio fundo – qual seja, a alocação de seus recursos em projetos que beneficiem sobretudo a população de baixa renda.

No âmbito do programa de arrendamento imobiliário especial, propõe-se ampliar o prazo que caracteriza inadimplência de 3 para 6 meses, de modo que somente após esse prazo estaria caracterizado o esbulho possessório e conferido o direito ao arrendador para pleitear a reintegração de posse. Para amenizar as agruras causadas pelo desemprego, o prazo é ampliado para 11 meses, caso o arrendatário esteja desempregado.

Quanto a esse aspecto do projeto, deve-se registrar que o art. 40 da Lei nº 10.150, de 2000, incide sobre os casos de Arrendamento Imobiliário Especial com opção de compra.

O arrendamento imobiliário foi instituído para autorizar as instituições financeiras captadoras de depósitos à vista e que operem crédito imobiliário, a promoverem o arrendamento dos imóveis que tenham arrematado, adjudicado ou recebido em dação em pagamento por força de financiamentos habitacionais por elas concedidos. Logo, a medida proposta demonstra-se incompatível com o instituto, na medida em que aumentaria o índice de inadimplência e, assim, o custo na formação de preços dos próprios imóveis.

Em essência, as medidas propostas possibilitariam equacionar os desequilíbrios nos contratos com FCVS firmados até dezembro de 1996 – em face dos descontos aos mutuários. Além da assunção dos resíduos contratuais, de responsabilidade do FCVS, também os descontos propostos haveriam de recair sobre o Tesouro Nacional, aumentando a dívida pública, porquanto a lei não pode ferir ato jurídico perfeito e impor perdas aos agentes financeiros.

Por fim, a possibilidade de uso de recursos da conta vinculada do FGTS para pagamento de prestações, liquidação antecipada ou amortização

extraordinária – em casos de refinanciamentos de saldos devedores no âmbito do SFI - tenderia a favorecer trabalhadores de alta renda e que, em geral, adquirem imóveis de alto valor. Para ilustrar, segundo dados da Caixa Econômica Federal, mais de 55% das contas vinculadas possuem saldo de até um salário mínimo e 57% das contas sacadas, nas hipóteses já admitidas em lei, tiveram origem em contas vinculadas com vida útil de até doze meses. Portanto, em que pesem as boas intenções, a medida desvirtuaria os objetivos do fundo.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 157, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator