

## COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

### PROJETO DE LEI Nº 3.439/2000

(Apensos: Projetos de Lei nº 3.538/2000, 3.580/2000, 3.871/2000, 1.992/2003, 4.940/2005, 6.217/2005, 3.447/2008, 4.468/2008 e 5.422/2009)

Acrescenta inciso ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a fim de permitir a movimentação da conta vinculada no FGTS para o pagamento do preço da aquisição de lote destinado à construção de moradia própria.

**Autor:** Deputado CEZAR SCHIRMER

**Relator:** Deputado MARCOS ABRÃO

## I - RELATÓRIO

Trata-se do PL 3.439/2000, que tramita como projeto principal e pretende permitir a movimentação da conta vinculada no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento de lote destinado à construção de moradia própria, acrescentando, para tanto, um inciso ao art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

Os projetos apensados ao PL 3.439/2000, por sua vez, tratam dos seguintes assuntos:

- PL 3.538, de 2000, de autoria do Deputado Rubens Bueno, permite a utilização do FGTS para aquisição de terreno destinado à construção de moradia própria;
- PL 3.580, de 2000, de autoria do Deputado Paulo Octávio, possibilita o saque de recursos do FGTS para aquisição de moradia para os filhos;

- PL 3.871, de 2000, de autoria do Deputado Feu Rosa, possibilita a movimentação da conta vinculada do FGTS para aquisição de terreno para construção de moradia própria;
- PL 1.992, de 2003, de autoria do Deputado Lobbe Neto, permite a movimentação da conta vinculada do FGTS para aquisição de terreno, material e pagamento de mão-de-obra para construção ou imóvel para moradia própria;
- PL 4.940, de 2005, de autoria da Deputada Fátima Bezerra, permite a utilização do FGTS para aquisição de imóvel em local diferente do domicílio do adquirente, desde que se destinado à habitação de seus familiares por necessidade, devidamente comprovada, de estudo ou tratamento de saúde;
- PL 6.217, de 2005, do Deputado Marcus Vicente, objetiva ampliar o uso do FGTS para pagamento de prestações habitacionais;
- PL 3.447, de 2008, do Deputado Fernando Chucre, autoriza a movimentação da conta do FGTS para o pagamento de terreno urbanizado ou de edificação para moradia, incluindo os custos de escrituração e registro de imóveis, bem como o pagamento de encargos relativos a programas de regularização fundiária;
- PL 4.468, de 2008, do Deputado Carlos Bezerra, permite a utilização do FGTS em casos de destruição da casa própria do trabalhador em função de calamidade pública ou caso fortuito; e
- PL 5.422, de 2009, de autoria do Deputado Leonardo Vilela, que permite a movimentação do saldo da conta vinculada no FGTS pelo respectivo titular para aquisição de imóvel para descendentes de primeiro grau.

O processo havia sido distribuído inicialmente às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (mérito), de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). Posteriormente, em 09/09/2015, foi distribuído também para análise de mérito desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, em atenção ao Requerimento 2.826/2015<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1377599&filename=REQ+2826/2015+%3D%3E+PL+3439/2000](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1377599&filename=REQ+2826/2015+%3D%3E+PL+3439/2000).

Trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD), com regime de tramitação ordinária.

Os projetos já foram objeto de apreciação na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), onde foram rejeitados em 2010. O parecer que embasou a rejeição<sup>2</sup>, à época, justificou que a matéria neles contida já estava sendo analisada por uma Subcomissão Especial, instituída em 3 de dezembro de 2008 por aquela CTASP, com o objetivo de estudar as várias proposições em tramitação sobre as mais diversas possibilidades de saques nas contas do FGTS.

Alertava, ainda, para a necessidade de analisar as proposições em conjunto, tendo em vista que sua aprovação generalizada poderia comprometer a viabilidade do FGTS, tão grande seria o volume de saques.

Com essa instrução processual, a matéria foi trazida à CDU para apreciação.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Registre-se, inicialmente, que o objeto de todos os projetos de lei aqui tratados gira em torno dos recursos do FGTS. Trata-se de um Fundo unificado de reservas composto por contas individualizadas em nome dos trabalhadores, nas quais são feitos depósitos pelas empresas empregadoras. Os recursos do Fundo, enquanto não sacados, propiciam o financiamento de habitações e investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana.

Hoje, as possibilidades de movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS são regidas pelo art. 20 da Lei nº 8.036, de 1990, e incluem, entre outras: despedida sem justa causa; aposentadoria; falecimento do trabalhador, sendo o saldo pago a seus dependentes; pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional

---

<sup>2</sup> Disponível em:

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=819420&filename=PRV+1+C+TASP+%3D%3E+PL+3439/2000](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=819420&filename=PRV+1+C+TASP+%3D%3E+PL+3439/2000).

concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH); liquidação ou amortização extraordinária do saldo devedor de financiamento imobiliário; pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria, ou lote urbanizado de interesse social não construído; e necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural.

A instituição do FGTS deu-se com o propósito de proteger o trabalhador em caso de vulnerabilidade financeira, a exemplo das hipóteses supramencionadas. Buscou-se, ainda, com sua criação, gerar recursos para a execução de políticas habitacionais, prioritariamente para a população de baixa renda, bem como políticas de infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Iniciando a análise do mérito pelo projeto principal (PL 3.439/2000), cujo objeto consiste em possibilitar o saque do FGTS para o pagamento de lote destinado à construção de moradia própria, verifica-se que a proposta já foi transformada em diploma legal por meio da Lei nº 11.977 de 2009, que deu a seguinte redação ao inciso VII do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990:

*Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:*

.....  
*VII – pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria, **ou lote urbanizado de interesse social não construído**, observadas as seguintes condições:*

*a) o mutuário deverá contar com o mínimo de 3 (três) anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou empresas diferentes;*

*b) seja a operação financiável nas condições vigentes para o SFH.*

Nos termos do art. 163, inciso I, do RICD, considera-se prejudicada “a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado, ou rejeitado, na mesma sessão legislativa, ou **transformado em diploma legal**”. Assim, embora meritória, a proposta resta prejudicada. Na mesma linha, seguem os PLs 3.538/2000 e 3.871/2000, com o idêntico propósito de aquisição de terreno destinado à construção de moradia própria.

O PL 1.992/2003, além de permitir a aquisição de terreno, inclui a possibilidade de utilização do FGTS para compra do material e

pagamento de mão-de obra para construção do imóvel para moradia própria. É de notar que, nesses quesitos, o controle da aplicação dos recursos seria bastante dificultada para o poder público, além de provocar uma grande liberação de recursos, que pode acabar inviabilizando programas habitacionais e de desenvolvimento urbano mais robustos.

O que acontece hoje é a possibilidade de trabalhadores com titulares de conta vinculada ao FGTS terem acesso à linha de crédito para Financiamento de Material de Construção (FIMAC), regulamentada pela Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 15, de 18 de julho de 2014<sup>3</sup>. O crédito pode ser usado para reforma, ampliação ou construção de imóveis residenciais, além de instalação de hidrômetros de medição individual, implantação de sistemas de aquecimento solar e de itens que visem à acessibilidade, desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente. Nesse cenário, acredita-se não ser viável a aprovação do PL 1.992/2003.

Na sequência, temos o PL 3.580/2000 e o PL 5.422/2009, que buscam autorizar o saque do FGTS para aquisição de moradias para os filhos do titular. Esses projetos deturpam o objetivo original do Fundo no que se refere à política habitacional, que consiste em garantir a compra de um único imóvel, a ser utilizado como moradia própria. Assim como no caso anterior, essa flexibilização pode gerar uma sangria dos recursos, inviabilizando a política habitacional nacional, motivo pelo qual o consideramos inviável neste momento.

Ainda que se possam reconhecer benefícios nas propostas discutidas até o momento, é imprescindível zelar pelo equilíbrio e sustentabilidade da gestão do FGTS. A liberação para aplicações diversas pode, sem dúvida, comprometer seu objetivo maior.

A mesma cautela é lançada sobre o PL 4.940/2005, que inclui nas possibilidades de movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS a aquisição de imóvel em local diferente do domicílio do adquirente, desde que se destine à habitação de seus familiares por necessidade, devidamente comprovada, de estudo ou tratamento de saúde. Da mesma forma como o anterior, entende-se que o objeto pode desequilibrar financeiramente o Fundo, além de desviar o seu propósito original.

---

<sup>3</sup> Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/07/2014&jornal=1&pagina=85&totalArquivos=152>.

O PL 6.217/2005, por seu turno, amplia as possibilidades de uso dos depósitos no FGTS na conta vinculada do trabalhador para pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Nos termos na justificação do referido PL, o autor reconhece que a atual legislação já permite esse tipo de uso, mas o condiciona ao período de doze meses e subordina a continuidade da utilização dessa verba a uma autorização do órgão operador. Com a aprovação do PL 6.217/2005, o autor defende que o acesso a esse benefício seria facilitado, podendo o trabalhador utilizar o seu FGTS pelo tempo que precisar, sem necessidade de subordinar-se a limitações que “entram o acesso à casa própria”.

Trata-se do inciso V do art. 20, que assim dispõe:

*Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:*

.....  
*V - pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamento habitacional concedido no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), desde que:*

- a) o mutuário conte com o mínimo de 3 (três) anos de trabalho sob o regime do FGTS, na mesma empresa ou em empresas diferentes;*
- b) o valor bloqueado seja utilizado, no mínimo, durante o prazo de 12 (doze) meses;*
- c) o valor do abatimento atinja, no máximo, 80 (oitenta) por cento do montante da prestação;*

A supressão do limite poderia desencadear a utilização indefinida dos recursos do FGTS, causando uma verdadeira sangria. A sustentação para os limites impostos é trazida pelo § 2º do mesmo art. 20, que consiste em preservar o equilíbrio financeiro do FGTS, motivo pelo qual também se recomenda a rejeição do PL 6.217/2005.

O PL 3.447/2008, por sua vez, autoriza a movimentação da conta do FGTS para “pagamento total ou parcial do preço da aquisição de terreno urbanizado ou de edificação para moradia própria, incluindo os custos relativos à escrituração e ao registro”, bem como para “pagamento dos

encargos relativos à implantação de programas de regularização fundiária implementados pelo Poder Público”.

Da mesma forma que a possibilidade de aquisição de terreno urbanizado foi incorporada ao ordenamento jurídico em 2009, pela Lei nº 11.977, também os aspectos atinentes à regularização fundiária foram por ela tratados, mais especificamente no Capítulo III, que trata da “Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos”. Assim, recomenda-se a rejeição do PL 3.447/2008.

O PL 4.468/2008, por fim, objetiva permitir a utilização do FGTS em casos de destruição da casa própria do trabalhador em função de calamidade pública ou caso fortuito. O autor assim o justifica:

*Não obstante, nas situações em que a residência do trabalhador é total ou parcialmente destruída por eventos naturais que caracterizam estado de calamidade pública, tais como enchentes, ou mesmo por ocorrências fortuitas, como incêndio, não há previsão para utilização dos recursos do FGTS. Ou seja, nesses casos não é dado ao trabalhador o direito de utilizar seu patrimônio na reconstrução de sua moradia, o que não é justo.*

*O projeto de lei ora proposto visa sanar essa injustiça. Permite que o titular da conta vinculada utilize seus recursos no Fundo de Garantia para financiar os custos decorrentes da necessária reparação de sua moradia em casos comprovadamente emergenciais.*

No que se refere ao estado de calamidade pública causado por desastres naturais, a Lei nº 8.036, de 1990, já contempla essa questão no inciso XVI do art. 20, que possibilita movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS nas situações de “necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural, conforme disposto em regulamento”.

No que se refere a outros acidentes, como o caso do incêndio mencionado pelo autor na justificação, de fato ainda não há previsão legal para resgate de valores do FGTS. Nota-se que o objetivo do PL 4.468/2008, nesse caso, se assemelha ao que pretendeu o Poder Executivo ao publicar o Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 2015. O ato surgiu no contexto do desastre ocorrido em Mariana/MG, quando a barragem de rejeitos

de Fundão, da Samarco Mineração, rompeu-se e liberou enorme quantidade de material, devastando uma ampla área em seu trajeto, até alcançar o mar.

O Decreto nº 8.572/2015 foi editado com a intenção de permitir o enquadramento das vítimas do desastre com a barragem do Fundão em Mariana (MG) ao disposto na Lei do FGTS, que, em seu art. 20, inciso XVI, embora o tenha feito de modo bastante questionável. O referido Decreto dispôs que, para fins de movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS, seria considerado “também como natural o desastre decorrente do rompimento ou colapso de barragens que ocasione movimento de massa, com danos a unidades residenciais.”

Ocorre que o limite regulamentar conferido pela Lei estava restrito aos casos de desastre natural. O que fez o Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 2015, da Presidência da República? Aplicou a mesma regra dos desastres naturais aos desastres decorrentes “do rompimento ou colapso de barragens que ocasione movimento de massa, com danos a unidades residenciais”. Houve uma extensão do direito previsto na lei ordinária, que antes abarcava somente desastres naturais e agora passou a contemplar outros casos.

Além da enorme polêmica causada pela redação torpe, que deu ao caso o tratamento de “desastre natural”, não se pode, via decreto do Poder Executivo, extrapolar uma previsão legal. Nesse caso cabe, mesmo, a sustação do referido ato pelo Poder Legislativo. Foi o que motivou o nobre Deputado Evair de Melo a redigir o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 278/2015<sup>4</sup>, que pretende sustar o Decreto nº 8.572, de 13 de novembro de 2015.

No caso de Mariana/MG, sequer se deveria cogitar na utilização do FGTS para dar suporte às vítimas, tendo em vista que, de acordo com a responsabilidade civil objetiva estatuída na Lei Maior, sustentáculo do Direito Ambiental, incumbe ao causador do dano toda a responsabilidade por dar apoio aos atingidos nesse momento de calamidade.

O PL 4.468/2008, todavia, traz como exemplo o incêndio em moradia, o que poderia, de fato, ser objeto de utilização do FGTS. Merece

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1416551&filename=PDC+278/2015](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1416551&filename=PDC+278/2015).



ser debatido, portanto, em Projeto de Lei, a tramitar adequadamente em ambas as Casas do Poder Legislativo, por ser assunto que não se pode, da forma como foi, ser regulada em Decreto.

Assim sendo, presto apoio ao PL 4.468/2008, para que se passe a contemplar entre as possibilidades de movimentação da conta vinculada do trabalhador no FGTS os casos de calamidade pública ou sinistros, além daqueles causados por desastres naturais.

Assim, considerando todo o histórico e argumentos apresentados, voto pela rejeição dos PLs 3.439/2000, PL 3.538/2000, PL 3.580/2000, PL 3.871/2000, PL 1.992/2003, PL 4.940/2005, PL 6.217/2005, PL 3.447/2008 e PL 5.422/2009; e pela aprovação do PL 4.468/2008, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado MARCOS ABRÃO  
Relator

**COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO****SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.468/2008**

Altera o art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, de forma a permitir a utilização do FGTS em casos de destruição da casa própria do trabalhador em função de calamidade pública ou caso fortuito.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte dispositivo:

“Art. 20. ....

.....

*XIV – pagamento total ou parcial do preço de reparação de moradia própria danificada em decorrência de situação que origine a decretação de estado de calamidade pública, devidamente reconhecido pela União, ou de situação de emergência resultante de sinistro fortuito devidamente comprovado, na forma de regulamentação do Conselho Curador.” (NR)*

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado MARCOS ABRÃO

Relator