

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 606, DE 1999

(Apensados: PL 877/1999, PL 2.953/2000, PL 3.347/2000, PL 4.792/2001 e PL 263/2003)

Dispõe sobre a suspensão do pagamento das prestações habitacionais do Sistema Financeiro da Habitação pelos mutuários desempregados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Autor: Deputado CLEMENTINO COELHO

Relator: Deputado MÁRIO NEGROMONTE JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 606/1999, apresentado pelo ex-Deputado Clementino Coelho tem por objetivo permitir a suspensão do pagamento das prestações relativas aos financiamentos feitos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), por solicitação dos mutuários que se encontrarem em situação de desemprego na Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, desde que estes não possuam outro imóvel residencial. A proposta visa, dessa forma, possibilitar a suspensão das prestações concedidas na modalidade Programa Carta de Crédito pelo período em que o mutuário de tais regiões estiver recebendo as parcelas do Seguro-Desemprego.

De acordo com a proposição, o valor das prestações não pagas no referido período deverá ser incorporado ao saldo devedor do financiamento, que será prorrogado pelo mesmo número de meses em que houver a suspensão do pagamento.

O **Projeto de Lei nº 877/1999**, apensado, de autoria do nobre Deputado Luiz Sérgio, propõe, de forma similar ao projeto principal, a suspensão do pagamento das prestações habitacionais dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação pelo período em que estes receberem as parcelas relativas ao Seguro-Desemprego. Da mesma forma que a proposição principal, o valor das prestações suspensas é incorporado ao saldo devedor e o prazo contratual é dilatado pelo número de meses correspondente ao tempo de suspensão do pagamento das prestações.

O **Projeto de Lei nº 2.953/2000**, de autoria do ex-Deputado José Alekssandro, estabelece que o mutuário do Sistema Financeiro de Habitação que comprovar a sua condição de desempregado poderá permanecer na posse do imóvel até que seja recolocado no mercado de trabalho, não podendo sofrer, durante esse período, ação civil ou penal com o objeto de forçá-lo a desocupar a moradia. A proposição assegura também o direito à renegociação do respectivo contrato de financiamento.

O **Projeto de Lei nº 3.347/2000**, de autoria do nobre Deputado Nelson Pellegrino, também de maneira semelhante ao projeto principal, dispõe sobre a suspensão do pagamento das prestações habitacionais relativas aos financiamentos no âmbito do SFH, a pedido do mutuário, quando comprovada a condição de desempregado. O prazo para a suspensão é de seis meses, prorrogáveis por igual período, sendo interrompido se o mutuário for reempregado. O projeto dispõe também que o benefício da suspensão do pagamento só pode ser concedido uma vez a cada três anos e, tal como as proposições anteriores, o valor das prestações não pagas será incorporado ao saldo devedor e o prazo contratual ampliado pelo número de meses correspondente ao tempo de suspensão do pagamento.

O **Projeto de Lei nº 4.792/2001**, de autoria da ex-Deputada Socorro Gomes, acrescenta parágrafo único ao art. 40 da Lei n.º 10.150/2000, para dispor que, no Programa de Arrendamento Residencial, o arrendatário desempregado poderá permanecer no imóvel até conseguir novo emprego, pelo prazo de um ano, mesmo se constatada sua inadimplência, sendo a dívida renegociada após tal prazo.

Por fim, a última proposição apensada, o **Projeto de Lei nº 263/2003**, de autoria do ex-Deputado Dr. Heleno, de forma análoga às demais proposições, suspende o pagamento das prestações habitacionais dos mutuários desempregados, dilatando proporcionalmente o prazo contratual. O prazo para a suspensão é de seis meses, prorrogáveis por igual período, sendo interrompido se o mutuário for reempregado. O projeto dispõe também que o benefício da suspensão do pagamento só pode ser concedido uma vez a cada três anos

As matérias tramitam em regime ordinário e sujeitam-se à apreciação conclusiva das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Submetido à apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o nobre Relator naquele colegiado, o Deputado Wilson Braga, apresentou parecer pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.347/2000 e pela rejeição de todos os demais, tendo sido o parecer aprovado e acolhido pela CTASP.

Nesta Comissão, a presente matéria não recebeu emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto a sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

De acordo com a citada Norma Interna, o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira se realiza com a “análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas”. Entende-se por normas pertinentes, em especial, a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a própria Norma Interna da CFT.

Em relação ao PL nº 606/1999, a proposição prevê, em seu art. 1º, que trabalhadores desempregados, durante a percepção do Seguro-Desemprego, possam suspender, mediante requerimento, o pagamento de suas prestações habitacionais em financiamentos concedidos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), exclusivamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na modalidade Programa Carta de Crédito. Note-se que, nos termos do art. 4º da Lei nº 7.998/1900, o benefício do seguro-desemprego pode ser concedido ao trabalhador desempregado, a cada período aquisitivo, por período variável de três a cinco meses.

Complementarmente, propõe o PL nº 606/1999, em seu art. 2º, que o valor das prestações suspensas, sem nenhum acréscimo, seja incorporado ao saldo devedor do financiamento, com dilatação do prazo contratual em número de meses igual ao das prestações objeto da suspensão.

A princípio, estar-se-ia diante, tão somente, de uma suspensão de pagamento, acompanhada da dilatação de prazo contratual, limitada a efeitos de natureza financeira, sem que houvesse qualquer perda econômica para o credor do financiamento. Ocorre que, ao empregar a expressão “sem nenhum acréscimo” em seu art. 2º, o PL nº 606/1999 em tese pode impedir que haja a atualização de valores devidos com base na taxa de juros utilizada para os financiamentos concedidos. Por essa razão, a proposição em análise poderia trazer por consequência não apenas a postergação de ingressos financeiros como também a redução de valores a serem recebidos por parte do agente operador do FGTS, tendo em vista que poderia restar caracterizada uma renúncia forçada da receita de juros contratuais devidos e não pagos.

De todo modo, como as disposições da proposição em exame incidem sobre financiamentos concedidos com recursos do FGTS, há de se ressaltar que seus efeitos são de natureza extraorçamentária.

Afinal, o FGTS, criado pela Lei nº 5.107, de 1966, e atualmente regido pela Lei nº 8.036, de 1990, não é fundo estatal, e sim fundo privado constituído por contas vinculadas de titularidade dos trabalhadores. Essas contas individuais são formadas, majoritariamente, por depósitos mensais obrigatoriamente efetuados pelos empregadores, de valor equivalente, na maioria dos casos, a 8% do valor do salário dos trabalhadores com carteira assinada.

Desse modo, os trabalhadores compulsoriamente acumulam um patrimônio pessoal a ser movimentado, por exemplo, em situações que envolvam despedida sem justa causa, aposentadoria, ou pagamento de prestações decorrentes de financiamento habitacional. Além disso, enquanto não forem movimentados, os recursos do FGTS podem ser aplicados em programas de habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, sendo que o programa de aplicações do Fundo deve destinar, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular, conforme disposto no art. 9º, §§ 2º e 3º, da sua lei de regência. Como parênteses, salienta-se que, com a aprovação da Lei nº 11.491, de 2007, o Fundo expandiu seu campo de atuação com a instituição do Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS), o qual pode destinar recursos do Fundo a investimentos em empreendimentos dos setores de aeroportos, energia, rodovia, ferrovia, hidrovia, porto e saneamento.

No tocante às aplicações do FGTS para investimentos na área de habitação, o objetivo precípua consiste em reduzir o déficit habitacional, em especial para a população de menor renda. Cabe à Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do Fundo, a concessão de créditos aos agentes financeiros para a realização de operações nos programas de aplicação de recursos do FGTS.

A aplicação dos recursos do Fundo, ademais, é condicionada por planos e orçamentos operacionais definidos pela Administração Direta Federal. Quanto a esse aspecto, importa registrar que o FGTS é gerido e

administrado por um Conselho Curador, presidido pelo Ministro do Trabalho, com a vice-presidência atribuída ao Ministro das Cidades, que é o responsável pela gestão das “aplicações dos recursos” do Fundo em habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura. Cabe ao Ministério das Cidades, portanto, elaborar os orçamentos operacionais anuais e os planos plurianuais de aplicação dos recursos do fundo, bem como acompanhar a realização das metas físicas planejadas.

Ainda assim, isto é, em que pese estar sob a tutela do Estado, o FGTS, conforme já assinalado acima, é fundo financeiro de natureza privada, razão pela qual não se sujeita ao campo de incidência do orçamento público, delineado pelo art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 165 [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; [...]" (grifo nosso)

Por dedução expressa do mandamento constitucional supracitado, corrobora-se a afirmação de que, não sendo fundo público, e sim privado, o FGTS não figura como elemento constituinte do orçamento público. Consequentemente, o PL nº 606/1999 não apresenta implicações orçamentárias para a União.

Nada obstante, cabe o alerta de que tal assertiva não deve afastar a necessidade de preservar o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo, o qual, afinal, constitui patrimônio dos trabalhadores. Convém sublinhar, nesse sentido, que a Lei nº 8.036, de 1990, estatui, no § 1º do seu art. 9º, que a rentabilidade média das aplicações do FGTS deve ser suficiente para cobrir todos os seus custos e ainda formar reserva técnica para o atendimento de gastos eventuais não previstos, sendo da Caixa Econômica Federal o risco de crédito. Adicionalmente, o citado diploma determina, no § 2º do seu art. 20, que, em se tratando do pagamento de prestações de financiamento habitacional, o Conselho Curador do Fundo deve disciplinar a movimentação

das contas do FGTS visando não apenas beneficiar os trabalhadores de baixa renda como também preservar o equilíbrio financeiro do Fundo.

Em adição, vale lembrar que, nos termos do art. 2º, § 1º, da mesma Lei nº 8.036, de 1990, dotações orçamentárias específicas também constituem recursos incorporáveis ao FGTS. Quanto a esse quesito, cabe recordar, a título exemplificativo, que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído pela Lei nº 11.977, de 2009, adicionou recursos orçamentários da União àqueles destinados pelo FGTS para concessão de descontos nos financiamentos a pessoas físicas. Tal exemplo se mostra relevante porque essas operações, ao final, motivaram questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) no contexto das chamadas “pedaladas fiscais”, que em resumo diziam respeito a postergações de pagamentos de valores devidos pela União a bancos públicos (Caixa, BNDES e BB) e ao FGTS.

Nesse episódio, a parcela subvencionada pela União em financiamentos habitacionais – a título de equalização de taxas de juros – passou a ser suportada pelo FGTS, e tal deslocamento de ônus, desprovido de previsão orçamentária da operação de crédito respectiva, foi julgado irregular pela Corte de Contas da União, conforme decisões constantes do Acórdão 825, de 14 de abril de 2015, ratificadas pelo Acórdão 3.297, de 9 de dezembro de 2015. Ao final de 2015, em atendimento a determinações do TCU, a União por fim promoveu o pagamento de cerca de R\$ 12 bilhões de passivos acumulados junto ao FGTS.

Feita essa breve ressalva, reitera-se que, por apresentar reflexos econômico-financeiros no âmbito do FGTS, que é fundo privado, o PL nº 606/1999 não repercute sobre a receita e despesa constantes da lei orçamentária anual vigente (Lei 13.414, de 10/1/2017), razão pela qual não cabe a esta Comissão afirmar se a proposição é adequada ou não, conforme dispõe o art. 9º da Norma Interna da CFT.

Tramitam ainda, apensados ao PL 606/1999, as seguintes proposições: PL nºs 877/1999, 2.953/2000, 3.347/2000, 4.792/2001 e 263/2003.

O exame de adequação orçamentária e financeira dos PL nºs 877/1999, 3.347/2000 e 263/2003 acompanha a análise do PL nº 606/1999, na medida em que também visam suspender o pagamento de prestações habitacionais dos mutuários desempregados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), sem que haja aumentos ou reduções de receitas e despesas da União. Vale notar que, ao contrário do disposto no PL nº 606/1999, no caso das proposições apenas supracitadas não há impeditivo para que seja promovida a atualização dos valores a serem incorporados aos saldos devedores dos financiamentos.

Os PL nºs 2.953/2000 e 4.792/2001, por sua vez, visam permitir que o mutuário do SFH, que esteja desempregado, possa permanecer na posse do imóvel até que seja recolocado no mercado de trabalho. Adicionalmente, o PL nº 2.953/2000 prevê que os mutuários não possam sofrer, no período de desemprego, ação civil ou penal com o objetivo de forçá-los a desocupar o imóvel adquirido. Já o PL nº 4.792/2001 define que a permanência no imóvel, mesmo se constatada a inadimplência, pode durar até um ano, e que após este prazo a dívida deva ser renegociada. Nesses casos, em que pese a previsão de cláusulas limitadoras de execução contratual, as proposições não dispõem sobre concessão de benefícios financeiros ou creditícios aos mutuários a serem suportados pela União, razão pela qual também não apresentam implicações orçamentárias e financeiras.

Ademais, no tocante à compatibilidade com a legislação de regência, tem-se que, em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor (Lei nº 13.408, de 26/12/2016), os benefícios propostos em princípio não apresentam conflito com a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento (categoria que inclui a Caixa Econômica Federal), conforme se depreende do art. 115, inciso I, da referida norma, *in verbis*:

“Art. 115. As agências financeiras oficiais de fomento terão como diretriz geral a preservação e geração do emprego e, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades:

I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco ou faixa de fronteira prioritárias definidas no âmbito da PNDR, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural e projetos de implementação de ações de políticas agroambientais”.

A materialização dessas diretrizes, em acréscimo, deve ocorrer em consonância com as normas pertinentes, em especial com as fixadas no art. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, ou seja:

“Art. 116. Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989”.

Em relação ao Plano Plurianual (PPA) para o período 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.249, de 13/1/2016, também não foram identificadas incompatibilidades, cabendo assinalar que a existência e a amplitude do programa 2049 – “Moradia Digna” e 2054 – “Planejamento Urbano” evidencia a importância atribuída pelo governo federal ao equacionamento das demandas habitacionais.

Com relação ao mérito, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foram rejeitadas todas as proposições, com exceção do Projeto de Lei nº 3.347/2000, de autoria do nobre Deputado Nelson Pellegrino, por ter sido considerado este projeto o que melhor atenderia às necessidades de um mutuário desempregado.

Quanto à avaliação do mérito da iniciativa no âmbito desta Comissão, somos favoráveis à possibilidade de suspensão do pagamento das prestações relativas ao Sistema Financeiro de Habitação em caso de desemprego do mutuário. De fato, não podemos ignorar que muitos brasileiros se encontram atualmente em situação de desemprego. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

no primeiro trimestre de 2017, o número de desempregados atingiu 14,2 milhões¹.

Embora existam meios para a renegociação de prestações não pagas pelos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, acreditamos que a aprovação de legislação sobre o tema será importante para resguardar o mutuário do temor da perda da sua moradia, enquanto procura emprego e se reestrutura financeiramente. Assim, apoiamos a iniciativa, para que seja assegurada ao mutuário a opção de solicitar a suspensão do pagamento das parcelas de financiamento no âmbito do SFH, pois sabemos das dificuldades pelas quais o trabalhador passa quando perde o seu emprego.

Por fim, não obstante as proposições apresentadas sejam semelhantes, cremos que o Projeto de Lei nº 3.347/2000 é o mais adequado para tratar do assunto, pelo que propomos a sua aprovação, na forma do substitutivo apresentado.

Diante do exposto, somos pela **não implicação da matéria em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual**, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e orçamentária do PL nº 606/99 e das proposições apensadas PL nºs 877/1999, 2.953/2000, 3.347/2000, 4.792/2001 e 263/2003; e, quanto **ao mérito**, votamos pela **rejeição** do Projetos de Lei nºs 606/1999, 877/1999, 2.953/2000, 4.792/2001 e 263/2003, e pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3.347/2000, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JÚNIOR
Relator

2017-9657

¹ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-04/ibge-total-de-desempregados-cresce-e-atinge-142-milhoes>

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 606, DE 1999

(Apensados: PL 877/1999, PL 2.953/2000, PL 3.347/2000, PL 4.792/2001 e PL 263/2003)

Dispõe sobre a suspensão do pagamento das prestações de financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação pelos mutuários desempregados.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O pagamento das prestações habitacionais relativas aos financiamentos formalizados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) será suspenso quando, comprovadamente, os respectivos mutuários se encontrarem desempregados.

§ 1º A suspensão será concedida mediante solicitação expressa do devedor e vigorará, inicialmente, pelo prazo de até 6 (seis) meses, contados a partir da data da rescisão do contrato de trabalho.

§ 2º Permanecendo o mutuário desempregado após o transcurso do prazo previsto no § 1º deste artigo, a suspensão do pagamento se estenderá por novo prazo, improrrogável, de até 6 (seis) meses.

§ 3º A suspensão será interrompida se, no decurso dos prazos referidos nos parágrafos anteriores, o mutuário reestabelecer o vínculo de trabalho.

§ 4º A suspensão será concedida uma vez a cada período de 3 (três) anos.

Art. 2º O valor das prestações, cujo pagamento foi suspenso nos termos desta lei, será incorporado ao saldo devedor do financiamento, que

terá o prazo dilatado em número de meses igual àquele em que o pagamento das prestações tiver sido suspenso.

Parágrafo único. Para a incorporação ao saldo devedor das parcelas não pagas durante o período de suspensão, o Agente Financeiro utilizará as mesmas condições firmadas no contrato de financiamento habitacional pelo mutuário no que diz respeito à taxa de juros, ao sistema de amortização e aos critérios de reajustamento das prestações.

Art. 3º Esta lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias da sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JÚNIOR
Relator