

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PL Nº 795/2020

PROJETO DE LEI Nº 795, DE 2020

(Apensados: PL 1020/2020, PL 1272/2020, PL 2010/2020, PL 2208/2020, PL 2327/2020, PL 2347/2020, PL 2603/2020, PL 3183/2020, 3212/2020)

Dispõe sobre financiamento imobiliário de imóveis urbanos - Minha Casa Minha Vida, durante período de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid19)

Autor: Deputado PROFESSOR ISRAEL BATISTA

Relator: Deputado GUTEMBERG REIS

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 795/2020, que pretende suspender o pagamento das prestações de financiamentos imobiliários devidas por beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A suspensão vigorará até noventa dias após o término da vigência do decreto de emergência sanitária, ou calamidade pública, local ou nacional, relacionada ao coronavírus (Covid-19). A proposição proíbe a cobrança de juros e de mora sobre as parcelas suspensas.

Argumentou-se pela necessidade da medida em virtude dos efeitos econômicos das ações de enfrentamento da pandemia do coronavírus, que causaram redução de salários e perda de emprego para milhões de brasileiros, especialmente para os de baixa renda. À proposição principal foram apensados os seguintes projetos:

- **PL 1020/2020:** da Deputada Jaqueline Cassol, suspende a cobrança das parcelas do financiamento habitacional do PMCMV por três meses, a partir do dia 1º de abril de 2020, somente aos beneficiários adimplentes, sem possibilidade de renovação da suspensão.
- **PL 1272/2020:** da Deputada Perpétua Almeida e outros, estabelece que, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, 2020, deverá ser suspenso pelo período mínimo de doze meses o pagamento das prestações de financiamento imobiliário devidas pelas famílias beneficiárias do PMCMV e a cobrança do aluguel social de famílias que fazem parte ou venham a fazer parte do cadastro desse programa. Os valores diferidos serão acrescidos em prestações ao final do contrato, sem cobrança de juros ou mora
- **PL 2010/2020:** da Deputada Natália Bonavides, suspende até trinta dias após o término da vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, as parcelas de financiamento no âmbito do PMCMV, sem acréscimo de juros ou multa.
- **PL 2208/2020:** do Deputado Baleia Rossi, suspende as participações financeiras referentes aos meses de maio, junho e julho de 2020 dos beneficiários do PMCMV-FAR e do PMCMV-FDS e transfere a parcela anual do presente exercício dos beneficiários PMCMV- PNHR para o mês de dezembro de 2020. O valor correspondente à somatória das parcelas suspensas dos beneficiários do PMCMV-FAR e do PMCMV-FDS deverá ser distribuído nas prestações remanescentes dos contratos. O valor total das parcelas suspensas deverá ser creditado ao FAR e ao FDS, pelo Tesouro Nacional, a título de compensação.

- **PL 2327/2020:** do Deputado Wellington Roberto, suspende, nas operações do PMCMV em que sejam utilizados recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, as participações financeiras mensais das famílias beneficiárias programa por três meses a partir da publicação da Lei. São beneficiárias da suspensão as famílias adimplentes ou que possuam atrasos não superiores a 180 (cento e oitenta) dias. Fica vedada a inscrição dos beneficiários dessa suspensão como inadimplentes ou como descumpridores de quaisquer obrigações com o PMCMV. As participações financeiras mensais atingidas pela suspensão serão acrescidas em prestações ao final do contrato, sem cobrança de juros ou mora. O Tesouro Nacional creditará, a título de compensação, as importâncias diferidas ao FAR e ao FDS. Fica fixado para o mês de dezembro de 2020 o vencimento da parcela anual da participação financeira das famílias beneficiárias PMCMV nas operações enquadradas no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).
- **2347/2020** – da Deputada Rejane Dias, altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV, para suspender o pagamento das parcelas junto as instituições ou agente financeiros, durante o estado de calamidade pública de importância internacional coronavírus – COVID-19. O pagamento deverá ser feito 60 (sessenta) dias após o término da vigência de calamidade pública, de forma não cumulativa com outras parcelas vincendas, e sobre elas não incidirão juros de mora e juros. As parcelas vencidas serão transferidas para o final da amortização

do financiamento de que trata esta lei, aditando-se automaticamente o fim do contrato.

- **PL 2603/2020:** do Deputado Reginaldo Lopes, autoriza o Poder Executivo a suspender até 31 de dezembro de 2020 a cobrança das parcelas de amortização das dívidas dos beneficiários do PMCMV, sem possibilidade de cobrança de juros. O Governo Federal deverá providenciar plataforma digital para que o beneficiário PMCMV requeira e acompanhe a suspensão das parcelas.
- **PL 3183/2020:** do Deputado Mauro Nazif, concede aos beneficiários do PMCMV o direito de requisitarem à instituição financeira concedente do financiamento imobiliário a suspensão do pagamento das parcelas vincendas pelo período de seis meses, contados a partir da data da publicação da Lei. O valor total das parcelas suspensas será cobrado em seis parcelas iguais, que serão adicionadas ao final das parcelas originalmente previstas no contrato de financiamento, ficando vedada a cobrança de juros, correção monetária e quaisquer espécies de taxa pela instituição financeira. O descumprimento da medida sujeita as instituições financeiras a penalidades previstas em Lei.
- **PL nº 3212/2020:** do Deputado Pedro Augusto Pedro Bezerra, suspende a exigência de pagamento das prestações de contratos de financiamentos imobiliário do Programa Minha Casa Minha Vida, em todas as faixas de renda, enquanto durar o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto nº 6, de 2020.

A matéria foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano para avaliação do mérito; à Comissão de Finanças e Tributação, para verificação do mérito e da adequação financeira e orçamentária, e à Comissão



de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

ANÁLISE DO MÉRITO

Diante da gravidade da situação de pandemia causada pela disseminação do Coronavírus em território nacional, foi necessária a adoção de medidas extremas para controlar a disseminação da doença, o que provocou a suspensão de diversas atividades econômicas, com consequente redução de salários e de empregos. Para preservar a capacidade econômica de subsistência e a dignidade das famílias, especialmente as de classes mais vulneráveis, ações de apoio financeiro têm sido adotadas pelo Governo Federal. A principal delas é o Auxílio Emergencial, considerado o maior programa de transferência de renda já realizado no Brasil e que já alcançou mais de 52 milhões de brasileiros.

Nesse contexto, o PL nº 795/2020 e apensados são oportunos e meritórios, pois objetivam somar-se aos esforços vigentes, apresentando medidas adicionais de socorro financeiro para enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia do coronavírus. É de se destacar que essas proposições procuram resguardar a moradia, direito fundamental e umbilicalmente atrelado à dignidade da pessoa humana, propondo pausas em prestações devidas por beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Não se pode perder de vista que a Caixa Econômica Federal (CEF), instituição financeira operadora dos segmentos Faixa 1,5, 2 e 3 do Programa, já tem adotado medidas nesse sentido. Para as pessoas físicas, foram ofertados os seguintes benefícios¹:

1 Relatório da Administração 1T20 – Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo->

- Prazo de carência de 180 dias para novos contratos de financiamento;
- Possibilidade de pausa ou pagamento parcial de 120 dias no pagamento das prestações, incluindo os clientes que utilizam a conta vinculada do FGTS para pagamento de parte da prestação;
- Renegociação de contratos com clientes em atraso entre 61 e 180 dias, permitindo pausa de até 3 prestações;
- Recepção de documentos em meio digital e atendimento remoto;
- Liberação antecipada de até 2 parcelas, sem a vistoria, para os clientes que constroem com financiamento da CAIXA (construção individual)

Apenas no que se refere à possibilidade de pausa nas prestações de financiamento imobiliário, tema central das proposições em análise, a CEF já beneficiou mais de 2 milhões de famílias² em um universo de aproximadamente cinco milhões de contratos, ou seja, quase 50% dos contratos já foram pausados.

É bem verdade que os contratos atualmente elegíveis para a pausa são apenas aqueles que envolvem operações de crédito, o que deixa os beneficiários do PMCMV – Faixa 1 de fora da medida. Convém ressaltar que a CEF não tem competência para instituir o benefício da pausa das prestações referentes à Faixa -1, pois não constitui agente operador desse segmento do Programa. Nada obstante, enxergamos aqui uma lacuna que merece ser sanada, haja vista que os beneficiários do Faixa-1 integram as classes de renda mais baixa e, portanto, são mais vulneráveis aos efeitos econômicos da pandemia. Ainda que as parcelas devidas nesse segmento constituam valores módicos³, a suspensão pode ser capaz de oferecer alívio financeiro significativo para a parcela mais necessitada da população, especialmente nos atuais tempos de crise. O alto índice de inadimplência no Faixa – 1, de

[financeiro/Relatorio_da_Administracao_1T20.pdf](#) Acesso em Jun/2020

2 Apresentação de Resultados 1T20 da Caixa Econômica Federal. Dado contabilizado até 18/5. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Apresentacao_de_Resultados_1T20.pdf Acesso em Jun/2020

3 Conforme informações apresentadas pelo Sr. Daurim Goulart Duarte, Superintendente Nacional de habitação da CEF. Aproximadamente 95% dos contratos de financiamento do Faixa 1 tem valor de até R\$ 100,00.

aproximadamente 40%⁴, é indicativo da representatividade da parcela na renda familiar dos beneficiários.

Cumpre-nos também registrar que entendemos ser contrário ao princípio da equidade que milhões de brasileiros de classe média tenham o benefício da pausa de parcelas de financiamento imobiliário enquanto para as famílias mais carentes esse benefício permanece negado.

Assim, apresentamos substitutivo ao PL nº 795/2020 e seus apensados, positivando a medida já instituída pela CEF e adicionando a possibilidade de pausa de, no máximo, 120 (cento e vinte) dias, das participações financeiras dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – Faixa 1, além da transferência para o mês de dezembro de 2020 do vencimento da parcela anual da participação financeira dos beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Os beneficiários dos segmentos Faixa 1,5, 2 e 3 poderão requerer a pausa apenas durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública em razão da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). Já os beneficiários do segmento Faixa 1 terão a pausa automaticamente implementada a partir da publicação desta Lei, sem necessidade de solicitação.

Para as linhas de crédito, ou seja, para os segmentos Faixa 1, 1,5 e 3, mostrou-se tecnicamente inviável isentar de juros as parcelas pausadas, haja vista que isso desequilibra a cadeia de operação de crédito, podendo torná-la inviável, com prejuízos a todo o sistema de financiamento habitacional. Ademais, parte expressiva dos juros dos contratos de financiamento imobiliário são destinados ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)⁵. Isentar os juros significa não remunerar o FGTS ou o SBPE, algo que certamente seria judicializado, trazendo problemas variados ao sistema. Assim, mantivemos toda a sistemática já adotada pela CEF.

4 Dado apresentado em reunião pelo Sr. Daurim Goulart Duarte, Superintendente Nacional de habitação da CEF.

5 Dado apresentado em reunião pelo Sr Ely Vieira Pessoa, Gerente executivo de habitação da CEF.

Já para o segmento Faixa-1, que não envolve operação de crédito, dilatamos o prazo dos contratos em 120 dias a fim de alocar as parcelas pausadas. Cremos que, dessa forma, logramos aperfeiçoar as medidas que vêm sendo implementadas e resguardar o direito de moradia para mais brasileiros.

ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Inicialmente, ressalta-se que, com a edição do Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, a ocorrência de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19 declarada pela Organização Mundial de Saúde.

Ademais, em 8 de maio de 2020, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 106, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Em seu art. 3º, referida norma traz a seguinte previsão:

*Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, **ficam dispensados da observância das limitações legais** quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. (Grifamos)*

Assim, tendo por fundamento o Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, e o estabelecido pela Emenda Constitucional nº 106, não há que se exigir a demonstração da adequação e compensação orçamentária e financeira das proposições que se inserem entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de COVID-19.

Entretanto, uma vez que a Emenda Constitucional nº 106 afastou apenas a observância das limitações legais, as proposições que criem ou alterem despesa obrigatória devem estar acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário-financeiro, requeridas por força do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Feitas essas considerações acerca do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria, passamos à análise propriamente dita.

O PL nº 795/2020 e apensados objetivam a postergação de pagamento de parcelas relativas ao Programa Minha Casa Minha Vida e, no caso do PL nº 1272/2020, também do pagamento do aluguel social.

O PL nº 1272/2020 dispõe ainda que os recursos necessários para a implantação das medidas nele previstas serão consignados por créditos extraordinários no orçamento da seguridade social.

Os PLs nº 2208/2020 e nº 2327/2020 preveem que o Tesouro aportará recursos no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em montante correspondente às parcelas suspensas.

Apesar dos PLs nº 1272/2020, nº 2208/2020 e nº 2327/2020 resultarem na criação de despesa obrigatória, as proposições não estão acompanhadas da estimativa de impacto, contrariando o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Assim, esses projetos não se mostram adequados e compatíveis sob a ótica orçamentária e financeira.

Deve-se analisar também a vigência das medidas mencionadas, uma vez que a EC 106/2020 dispensa da observância das restrições legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa somente quando os efeitos forem restritos à duração da calamidade. O PL nº 1272/2020, ao prever a suspensão de pagamento das prestações por pelo menos doze meses, pode resultar em suspensão de pagamentos após a vigência da calamidade pública. Dessa forma, deveriam ser observadas as restrições legais para expansão de despesas primárias, qual seja, a necessidade de compensação do impacto orçamentário.

Os demais projetos (PLs nº 795/2020, nº 1020/2020, nº 2010/2020, nº 2347/2020, nº 2603/2020, nº 3183/2020 e nº 3212/2020), assim como o substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, não determinam o aporte de recursos da União para o FAR e FDS. Por não resultarem em despesa adicional, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto a sua adequação financeira ou orçamentária.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano, somos, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 795/2020 e de seus apensados, na forma do Substitutivo em anexo.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela inadequação financeira e orçamentária e pela rejeição, no mérito, dos PLs apensados nº 1272/2020, nº 2208/2020 e nº 2327/2020; pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas do Projeto de Lei nº 795/2020, dos PLs apensados nº 1020/2020, nº 2010/2020, nº 2347/2020, nº 2603/2020, nº 3183/2020 e nº 3212/2020 e do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano; e, no mérito, somos pela aprovação do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei



nº 795/2020, de seus apensados e do substitutivo da Comissão de Desenvolvimento urbano.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado GUTEMBERG REIS
Relator



**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 795, DE 2020;
1020, DE 2020; 1272, DE 2020; 2010, DE 2020; 2208, DE 2020;
2327, DE 2020; 2347, DE 2020; 2603, DE 2020; 3183, DE 2020;
3212, DE 2020.**

Dispõe sobre a suspensão de pagamentos das participações financeiras mensais das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a suspensão de pagamentos das participações financeiras mensais das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, em virtude da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

Art. 2º Durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública em razão da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) Faixas 1,5, 2 e 3 poderão requerer a pausa do pagamento das prestações financeiras por até 120 (cento e vinte) dias.

§ 1º Para garantir a possibilidade de solicitação da pausa de que trata o *caput* e permitir o acompanhamento do processo, a Caixa Econômica Federal deverá disponibilizar meios virtuais e presenciais para esse fim.

§ 2º São elegíveis ao benefício da pausa de que trata o *caput* deste artigo os contratos adimplentes ou com atraso inferior a 180 (cento e oitenta) dias na data do pedido da pausa.

§ 3º O beneficiário poderá interromper definitivamente a pausa a qualquer tempo antes da finalização do prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias.

§ 4º A pausa de que trata o *caput* incorpora as prestações ao saldo devedor, incidindo sobre ele os juros pactuados.

§ 5º O valor das prestações pausadas será pago no decorrer do restante do contrato, com possibilidade de alongamento pelo período da pausa nos casos em que o contrato não estiver no prazo máximo de prestações.

§ 6º O alongamento pelo período da pausa, quando possível, implica o recálculo dos valores de amortização e prêmio de seguro.

Art. 3º Os beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)- Faixa 1 terão suas participações financeiras pausadas por 120 (cento e vinte) dias, a partir da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os contratos de financiamento dos beneficiários do PMCMV – Faixa 1 terão o prazo estendido por 120 (cento e vinte) dias a fim de alocar as parcelas pausadas.

Art. 4º Fica fixado para o mês de dezembro de 2020 o vencimento da parcela anual da participação financeira das famílias beneficiárias do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, nas operações enquadradas no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Deputado GUTENBERG REIS
Relator