

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 771, DE 2007 (Apensos os Projetos de Lei nºs 772 e 778, de 2007)

Altera dispositivos da Lei Nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que “Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências”, para impedir que os idosos de baixa renda sejam discriminados na contratação de seguro habitacional incidente sobre a aquisição da casa própria.

Autora: Deputada SOLANGE AMARAL

Relator: Deputado PEDRO EUGÊNIO

I - RELATÓRIO

Destina-se o presente projeto de lei a acrescer ao art. 5º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, um novo inciso V, para enumerar, como mais uma condição essencial a ser observada nos contratos do Sistema de Financiamento Imobiliário, “a fixação do cálculo atuarial das apólices de seguro habitacional incidente sobre o valor da prestação a ser paga por contratantes idosos de baixa renda com base no valor médio pago pelo universo conformado por contratantes do SFI”.

Na justificação, a autora cita a expansão da população idosa como fenômeno mundial e a sua continuidade nos próximos anos, como consequência dos avanços tecnológicos da medicina. Assinala que o segmento

dos idosos de baixa renda enfrenta dificuldades de acesso à moradia, em razão da violenta majoração do prêmio de seguro habitacional, em virtude da sistemática de cálculo atuarial da apólice.

Observando que a metodologia atual penaliza os idosos de baixa renda, propõe a fórmula de cálculo do prêmio constante do projeto como forma de viabilizar o acesso desses adquirentes de casa própria ao Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI.

O Projeto de Lei nº 772, de 2007, apensado, também de autoria da Deputada Solange Amaral, acrescenta parágrafo único ao art. 9º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que “cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências”, com finalidade idêntica à da proposição principal, de instituir a mesma fórmula de cálculo do prêmio ao seguro habitacional pago pelos arrendatários idosos de baixa renda.

O Projeto de Lei nº 778, de 2007, acrescenta o art. 38-A à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para dispor, de forma semelhante aos projetos de lei já descritos, que o valor do prêmio das apólices de seguro habitacional incidente sobre o valor da prestação a ser paga por idosos de baixa renda seja calculado com base no valor médio dos contratantes dos programas habitacionais públicos ou privados.

Despachado inicialmente à Comissão de Seguridade Social e Família, o projeto foi ali relatado pelo Deputado Dr. Nechar, que, em seu Parecer, ofereceu Substitutivo consolidando num só texto as disposições dos três projetos de lei. Posteriormente, alertado sobre a inviabilidade operacional da proposta, uma vez que a média dos prêmios pagos pelo universo dos contratantes poderia se alterar mensalmente, o Relator apresentou Complementação de Voto, com a apresentação de um novo Substitutivo no qual se determina que, no cálculo atuarial das apólices de seguro habitacional incidente sobre o valor da prestação dos contratantes idosos de baixa renda sejam estipuladas condições que permitam a não observância do limite máximo de idade para 3% (três por cento) do total de imóveis averbados nas apólices.

Este último parecer do Relator – Complementação de Voto – foi aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, tendo o

Deputado Darcísio Perondi apresentou voto em separado em que defende a rejeição dos três projetos de lei sob os argumentos de que: i) constituem interferência indevida do Estado na atividade de seguros, que é privada, e ii) impõem ônus aos mutuários jovens, que, mesmo de baixa renda, terão que custear o subsídio dos mutuários idosos.

Na Comissão de Finanças e Tributação, aberto o prazo regimental de cinco sessões para o recebimento de emendas, no período de 20/03/2009 a 1º/04/2009, nenhuma emenda foi apresentada nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do despacho original, cabe à Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar a proposta quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, IX, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, o que envolve avaliar a sua compatibilidade com a lei orçamentária anual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual.

O exame do projeto, dos seus apensos, bem como do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, em particular quanto ao aumento nas despesas ou redução nas receitas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 11.897, de 30/12/2008), colocou em evidência que tais proposições não possuem repercussão sobre a receita e despesa, na perspectiva de que as alterações que promovem na ordem jurídica vigente não resultam em encargos para o Erário. A posição seria diferente se a maneira de articular os subsídios aos idosos de baixa renda, implícitos nessas proposições – para não comprometer os programas habitacionais direcionados à população de baixa renda pela elevação de seus custos – envolvesse aporte de recursos do Tesouro às agências financeiras oficiais de crédito.

No que se refere à análise das proposições em relação às normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2009 (LDO/2009), instituída pela Lei nº 11.768, de 14/08/2008, constata-se que os benefícios propostos não

apresentam conflito com as diretrizes para a ação das agências financeiras oficiais de crédito – categoria que inclui a Caixa Econômica Federal –, como se depreende do art. 91, I, e § 5º, II, da LDO/2009, que estabelecem:

“Art. 91. As agências financeiras oficiais de fomento, 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 mais carentes, especialmente quando beneficiam **idosos** (grifo nosso), pessoas portadoras de deficiência e mulheres chefes de família, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimento em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural;”*

“§ 5º As agências financeiras oficiais de fomento deverão ainda:

I –

II – observar a diretriz de redução das desigualdades de gênero, raça, etnia, geracional (relativa às diferenças entre gerações) ..., quando da aplicação de seus recursos;

.....”

Em relação ao Plano Plurianual (PPA) relativo ao período 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, embora não conste programa ou ação com os objetivos consubstanciados nas proposições sob análise, a existência e a amplitude dos programas 9991 – “Habitação de Interesse Social” e 1128 – “Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários” – que articulam medidas de atendimento habitacional às populações de renda familiar de até cinco salários mínimos – evidenciam a importância que o Estado atribui ao equacionamento das demandas habitacionais.

Pelo exposto, somos pela não implicação dos Projetos de Lei nº 771, 772 e 778, de 2007, bem como do Substitutivo a essas três proposições aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, em

relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual.

Quanto ao mérito, cabe assinalar que, não obstante a louvável intenção da ilustre Deputada Solange Amaral, de propiciar facilidades ao acesso dos idosos à aquisição da casa própria, a matéria é complexa e requer análise detalhada, tanto do ponto de vista formal quanto do de sua eficácia, para sua completa compreensão e facilidade de decisão dos ilustres membros desta Comissão.

Inicialmente, tratando de uma questão formal, temos a assinalar um erro de foco na escolha da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que trata do Sistema de Financiamento Imobiliário, para estabelecer o benefício aos idosos de baixa renda. Trata-se de iniciativa equivocada, pois é sabido que o Sistema de Financiamento Imobiliário destina-se ao financiamento de imóveis para a classe média, em regime de mercado, sendo, por este caráter, de difícil acesso para pessoas de baixa renda, idosas ou não. A norma proposta seria mais coerente se dirigida às leis que regulam programas habitacionais destinados ao financiamento habitacional para a população de baixa renda, entre os quais, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (instituído pela Lei nº 10.998, de 2004).

Outro equívoco formal encontra-se no Projeto de Lei nº 772/07, cujo dispositivo determina à Caixa o estabelecimento de critério para garantir o cálculo atuarial com base no valor médio pago pelos arrendatários. Ora, a Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira, e, como tal, atua meramente como estipulante¹ dos seguros de seus mutuários. Não lhe cabe estabelecer critérios para o cálculo de prêmios, tarefa que, no arcabouço jurídico brasileiro, compete ao Conselho Nacional de Seguros Privados.

Com relação à proposta em si, de estabelecer uma nova metodologia de cálculo para o prêmio de seguro dos contratos de idosos, cumpre inicialmente caracterizar melhor o seguro habitacional. Trata-se de seguro com duas coberturas distintas: i) danos físicos ao imóvel, que indeniza

¹ Estipulante, segundo o Decreto-Lei nº 73, é a pessoa que contrata seguro por conta de terceiros, podendo acumular a condição de beneficiário.

os danos sofridos pelo imóvel em razão de incêndio, explosão ou desmoronamento, entre outros eventos; e ii) morte e invalidez permanente do mutuário, que indeniza até o limite do valor do financiamento.

Interessa examinar, no caso, a segunda cobertura, que diz respeito à cobertura de morte e invalidez do mutuário. Examinando a “Tábua Completa de Mortalidade – Ambos os sexos – 2007”, do IBGE², veremos que a probabilidade de uma pessoa falecer com a idade de 60 anos é 6,5 vezes a de uma pessoa de 30 anos (13,674/2,085); para a idade de 70 anos, a relação entre as duas probabilidades é de 14 vezes (29,122/2,085). É natural, portanto, que o prêmio de seguro seja influenciado por esse aumento do risco, uma vez constitui princípio atuarial consagrado a fixação do prêmio do seguro de forma condizente com o risco segurado. Cabe esclarecer aqui que, ao contrário do que assevera a ementa do projeto de lei, não há discriminação contra os idosos, mas o tratamento técnico da questão, considerada a probabilidade de ocorrência do sinistro, a que estão sujeitos por leis naturais.

A contrariu sensu, a instituição da fórmula proposta pelo projeto significará pesado ônus sobre os demais contratantes do seguro habitacional, uma vez que o excesso dos seguros de idosos em relação à média será rateado entre os demais contratos que se colocarem abaixo do prêmio médio calculado para o grupo de mutuários. Tal circunstância incentivará os mutuários mais jovens a contratar de forma independente seus seguros habitacionais, fugindo do grupo estipulado pelo agente financeiro, o que, se assumir a proporção de praxe corrente, terminará por elevar a média do grupo, chegando, no limite, ao valor calculado para os idosos.

Um outro aspecto a analisar na proposta é a possibilidade de ocorrência do que se chama efeito perverso da política pública, que se caracteriza pela utilização da norma jurídica para a obtenção de benefícios espúrios, estranhos à finalidade visada pelo legislador. No caso, tendo em vista que o seguro não agravaria a prestação do financiamento, as famílias seriam estimuladas a escolher o “vovô”, a “vovó” ou qualquer outra pessoa idosa da família para ser o titular do financiamento. Uma vez falecido o titular e quitado o financiamento pelo seguro, os jovens familiares herdariam o imóvel para cujo pagamento não realizaram grande esforço. Lembrando a natureza mutualista

² Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2007/default.shtm>. Acesso em 08/08/2009

do seguro, isso significaria que alguém, por esperteza, conseguiu transferir a outrem seu ônus. Atualmente o valor mais elevado do prêmio desestimula essa prática.

Pelas razões expostas, entendemos serem inconvenientes para o financiamento imobiliário a aceitação das propostas contidas nos três projetos de lei.

Com relação ao Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, cumpre observar que, além da impropriedade de incidir norma destinada aos idosos de baixa renda numa lei que trata de habitação para a classe média, as alterações propostas podem ser dispensadas, pelas razões seguintes:

A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) já institui, no seu art. 38, a prioridade do idoso na aquisição de imóvel para moradia própria, nos programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos, e garante a reserva de 3% (três por cento) das unidades habitacionais para o seu atendimento, além de critérios de financiamento compatíveis com os seus rendimentos de aposentadoria e pensão. Por outro lado, a Circular SUSEP Nº 111, de 3 de dezembro de 1999³, alterada pela Circular SUSEP nº 361/08, assegura, na sua Cláusula 10, que não haverá restrição quanto ao limite máximo de idade nos contratos “firmados por pessoas de 60 anos até o limite de 3% (três por cento) do número de unidades residenciais integrantes de programas habitacionais públicos ou subsidiados com recursos públicos, desde que a averbação da operações de financiamento tenha sido aceita pela Seguradora por se enquadrar nessa situação especial”.

O que se propõe no Substitutivo, portanto, é apenas o que já está garantido no Estatuto do Idoso e na regulamentação baixada pela Susep – Superintendência de Seguros Privados, o que a nosso ver, o torna meramente a repetição de um direito já existente.

Ante o exposto, somos pela não implicação dos Projetos de Lei nº 771, nº 772 e nº 778, de 2007, bem como do Substitutivo oferecido pela Comissão de Seguridade Social e Família, em relação à Lei

³ Dispõe sobre as Condições Especiais, Particulares e as Normas de Rotinas para a Apólice de Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação– SFH e dá outras providências.

Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual, não cabendo pronunciamento desta Comissão quanto à adequação orçamentária e financeira. No mérito, votamos pela rejeição dos Projetos de Lei nº 771, nº 772 e nº 778, de 2007, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado PEDRO EUGÊNIO
Relator