



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI Nº 848, DE 2003.**

Estabelece que nenhum saldo devedor de financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel.

Autor : **Deputado EDUARDO CUNHA**

Relator: **Deputado PEDRO EUGÊNIO**

**I - RELATÓRIO**

Em abril de 2003 o Ilustre Deputado EDUARDO CUNHA, formalizou a proposição referenciada na ementa, tendo por objeto limitar os encargos incidentes sobre os tomadores de financiamentos imobiliários, ao final dos respectivos contratos, como forma de evitar situações anômalas de saldos devedores em montante mais elevado que o valor de mercado do imóvel.

Recebida e formalizada, a proposição foi objeto do seguinte despacho: “Às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Redação (Art. 54 RICD).”

No decorrer de 2004 teve apensado o PL nº 4.602, de 2004, de autoria do Deputado FERNANDO CORUJA.

Arquivado ao final da Legislatura, sem ter sido objeto de apreciação, teve seu desarquivamento, bem como o do PL nº 4.602, de 2004 (apensado), aprovado pelo despacho exarado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em 21/03/2007, sobre o Requerimento 98/2007, do Deputado FERNANDO CORUJA.

Remetido à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), teve ali designado, por despacho de 02/04/2008, o Deputado CARLOS BRANDÃO como relator, cujo voto, pela aprovação do PL nº 848/03 e pela rejeição do PL 4.602/04, assim como o voto em separado do Deputado FERNANDO CHUCRE, pela rejeição das duas proposições, não chegou a ser apreciado até o final da sessão legislativa.

No decorrer de 2009 teve apensado o PL nº 5.786, de 2009, de autoria do Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME. Essa proposição, entretanto, teve solicitado seu arquivamento pelo autor da proposição pelo Requerimento nº 2.022, de 2011, pleito deferido por despacho formalizado em 08/06/2011.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Designado o Deputado JOSÉ CHAVES, por despacho de 05/03/2009, como novo relator do PL nº 848/2003, bem como de seus apensados, esse **teve seu voto, pela REJEIÇÃO dos PLs nº 848, de 2003, 4.602, de 2004, e 5.786, de 2009** (então ainda tramitando), **aprovado pelo Plenário da CDU** em sua reunião ordinária de 02/12/2009.

Recebida nesta Comissão de Finanças e Tributação, fomos honrados, por despacho, datado de 17/12/2009, de seu Presidente, com a designação para relatar a proposição e seus apensados.

Retomada sua tramitação no início desta Legislatura, teve reaberto o prazo para o recebimento de emendas, no período 04/04/2011 a 14/04/2011, o qual se encerrou sem a apresentação de proposições dessa natureza.

## II - VOTO

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, X, "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.

No que se refere ao exame de adequação, foi adotado o entendimento já consolidado na Comissão de que esse, em relação ao plano plurianual (PPA) e à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), deve ser realizado até mesmo no caso de proposições que não importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública. Isso se justifica pelo fato de que tais instrumentos incluem diretrizes, programas, e metas de políticas públicas que vão além do conteúdo programático dos orçamentos da União.

O exame do Projeto de Lei nº 848, de 2003, colocou em evidência que, apesar das suas disposições não terem repercussões diretas e imediatas sobre a Lei Orçamentária Anual vigente (Lei nº 12.595, de 19/01/2012), por não causar elevação nas despesas ou redução nas receitas nela previstas, as disposições em seus arts. 1º e 2º, articulam uma situação passível (e provável) de gerar pesados encargos para a União (na medida em que a "quebra de contratos" promovida pelo texto legal gera evidentes prejuízos para terceiros – os agentes financiadores – que podem (e provavelmente o farão) reclamar na Justiça pelas suas perdas açãoando o responsável, ou seja, o Estado). Situação similar ocorre no caso do PL nº 4.602, de 2004 (apensado), em razão do caráter genérico da norma prevista em seu art. 1º. Além disso, essas normas criam uma situação perigosa para o País, pelo seu efeito potencial na desorganização dos negócios (financeiros e imobiliários), com conseqüente queda na arrecadação do setor público. Isso fica bem claro quando se avalia o que ocorreria se, num momento de limitada procura por imóveis, um número considerável de mutuários resolvesse efetuar a devolução facultada pelo art. 2º do PL nº 848/03 proposição (que permite ao mutuário



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

devolver o imóvel e obriga o agente financeiro a aceitá-lo) ou exigir a aplicação imediata da norma preconizada pelo PL nº 4.602/04. Isso, sem falar nas possibilidades de manobras especulativas no mercado imobiliário.

Embora legítimo que se procure formular normas que evitem abusos contra os mutuários do sistema financeiro da habitação, tais não devem comprometer o nível de garantia e estabilidade das transações que devem ser propiciados aos empreendedores. Na forma como os "benefícios" se acham colocados, é fora de dúvida que os empreendedores privados, assim como os entes públicos, que atuam no campo da habitação ficam desprotegidos. O mais grave, no caso, é que as normas retroagem para atingir contratos feitos no passado, sem que se leve em conta as regras (normas legais e acordos internacionais) e avaliações econômicas que viabilizaram os financiamentos e sem que se defina a forma e as fontes de recursos para cobrir as devidas compensações aos prejudicados. Cumpre observar, com relação a esse último aspecto, que grande parte dos recursos aplicados em financiamentos habitacionais é oriunda de fontes como o FGTS, cujo patrimônio, sob a administração do Poder Público, não pode ser dilapidado. Além do mais, as novas regras, ao retirar as garantias das operações de financiamento, laboram contra os interesses da sociedade, na medida em que a nova situação deve resultar em dramática redução na oferta de recursos para fins habitacionais.

Tendo em vista que a proposição tem efeitos sobre os recursos do FGTS, que não pertencem ao setor público, mas se acham sob a guarda deste, o projeto de lei deveria estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro da medida. Como se sabe, essa providência, bem como a indicação das fontes de recursos que devam custear os encargos adicionais relativos ao exercício em que a medida deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, são exigências dos arts. 15 a 17, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Porém, o aspecto mais grave, do ponto de vista da admissibilidade financeira e orçamentária das duas proposições, é seu conflito com as normas da LDO relativa ao exercício de 2012 (LDO/2012), instituída pela Lei nº 12.465, de 12/08/2011, em especial quanto ao seu art. 87, que estabelece: *"Os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências [financeiras oficiais de fomento] não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989."* [que trata especificamente dos fundos constitucionais – FNE, FNO e FCO].

Uma vez salientado que a Lei nº 7.827, de 1989, é relativa à estruturação e funcionamento dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO), de atuação orientada para alavancagem de processos de ativação econômica em regiões de menor dinamismo econômico, fica claro que tal exceção não se aplica à matéria objeto da presente análise. Assim, torna-se evidente o conflito das propostas de redução de encargos para os mutuários, contidas nos projetos sob análise, visto que suas normas determinam perdas para os agentes financeiros e para os fundos que lastreiam as suas operações ao não assegurar a preservação de equilíbrio com os custos de captação e administração dos recursos – e a norma fixada pela LDO/2012 (em repetição à vigente nas LDOs dos últimos anos). Essa norma foi articulada com



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

o propósito de evitar "aventuras" que levem à dilapidação de patrimônio público (próprio ou sob a sua tutela) e/ou corrompam a saúde do sistema financeiro em geral.

No que tange à análise da adequação da proposição às normas da Lei do Plano Plurianual (PPA) para o período 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.953, de 18 de janeiro de 2012, não foram constatados conflitos diretos pelo fato da proposição não definir programas ou prioridades de atuação.

Pelo exposto, somos pela **INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA** do Projeto de Lei nº 848, de 2003, bem como do Projeto de Lei nº 4.602, de 2004, a esse apensado, em relação à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela sua **NÃO IMPLICAÇÃO** em relação ao Plano Plurianual. Em relação ao PPA a não implicação se dá pelo fato desses projetos não envolverem definições de natureza programática. Em razão disso, tendo em vista o que estabelece o art. 10 da Norma Interna desta Comissão, fica prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em

**Deputado PEDRO EUGÊNIO**  
Relator