



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI, Nº _____ DE 2014.

(do Sr. Eduardo Sciarra)

Regulamenta a operação das Companhias de Habitação ou órgãos assemelhados, esclarecendo e consolidando procedimentos operacionais a serem empregados de modo a viabilizar a atuação desses agentes no Sistema Financeiro da Habitação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta a operação das Companhias de Habitação ou órgãos assemelhados, esclarecendo e consolidando princípios operacionais a serem empregados de modo a garantir viabilidade da atuação desses agentes no Sistema Financeiro de Habitação – SFH, no tocante:

I – ao reconhecimento dos ativos dessas companhias oriundos de saldos devedores de contratos de créditos celebrados junto ao Banco Nacional de Habitação – BNH;

II – às condições de recuperação dos prêmios e das contraprestações devidos pelos agentes financeiros relativamente aos contratos de financiamento averbados na extinta Apólice de Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação – ASH/SFH;

III – à atualização monetária dos financiamentos lastreados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

IV – a condições excepcionalizadas para composição de planos de financiamento concedidos por essas companhias.

SEÇÃO I

Dos Saldos Residuais.

Art. 2º Os saldos residuais dos contratos de operações de crédito celebrados pelos Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas empresas vinculadas junto ao Banco Nacional de Habitação – BNH e à Caixa Econômica Federal, por intermédio de Companhias de Habitação ou órgãos assemelhados controlados por



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Estados, Distrito Federal ou Municípios – estando aí incluídos aqueles cujos direitos creditórios foram adquiridos pela União para refinanciamento de que trata a Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993 – serão pagos em parcelas mensais e consecutivas, ocorrendo o pagamento da última parcela em 01 de janeiro do trigésimo ano subsequente ao da publicação desta lei.

§1º Para obtenção da nova prestação mensal, deverá ser observado o prazo limite estabelecido no *caput*, a taxa de juros de 3,08 por cento ao ano até o último dia de 2027 e 4,50 por cento ao ano a partir do primeiro dia de 2028, o sistema *price* de amortização e atualização monetária trimestral da prestação e do saldo devedor, empregando nessa atualização a TR – Taxa Referencial.

§2º Os saldos residuais mencionados neste artigo são os que remanesceram ou remanescerem, após o vencimento da última prestação contratual, segundo as condições em vigor e anteriores a estas aqui normatizadas, e que ainda estejam sob a responsabilidade direta ou indireta dos Estados, Distrito Federal, Municípios e suas empresas vinculadas.

Art. 3º A Caixa Econômica Federal, na qualidade de operadora do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, terá o prazo de 180 dias para reconhecer saldos residuais remanescentes das operações de que trata esta lei, apresentando neste prazo cronograma de pagamentos segundo as diretrizes estabelecidas no artigo 2º.

Art. 4º Fica a União autorizada a reconhecer como líquidos e certos os créditos apurados referentes aos contratos com cobertura do FCVS apresentados pelos agentes financeiros que estiverem indicados no Relatório M3026, emitido pela Caixa, na condição de administradora do FCVS, com Reconhecimento de Crédito Validado – RCV auditado até 31 de março de 2014, sem a necessidade de nova verificação documental, desde que estes estejam vinculados, por garantia, a operações feitas pelo agente financeiro segundo os preceitos a que se refere o art. 5º, inciso I, da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e sua regulamentação.

Art. 5º O art. 18 da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18. Fica o Banco do Brasil S.A. designado agente financeiro da União para o fim de celebração, acompanhamento e controle dos contratos de refinanciamento de que trata esta lei, fazendo jus à remuneração de 0,01% ao ano, calculada sobre os saldos devedores atualizados, a ser paga mensalmente pelo devedor.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Da Recuperação dos Prêmios e das Contraprestações.

Art. 6º Fica a União autorizada a definir parâmetros e condições de recuperação dos prêmios e das contraprestações devidos pelos agentes financeiros relativamente aos contratos de financiamento averbados na extinta ASH/SFH e com cobertura do FCVS, nas condições previstas nesta Lei.

Art. 7º Na apuração do valor da dívida vencida para liquidação ou negociação a partir da publicação desta Lei, a multa decendial, incidente sobre o pagamento em atraso dos prêmios de seguro dos contratos de financiamentos habitacionais até 1º de novembro de 1993, fica limitada a 50% (cinquenta por cento) do valor do principal atualizado, e os juros moratórios calculados à taxa de 5% ao ano.

Art. 8º A partir da vigência desta Lei, as novas operações de parcelamento de débitos, autorizados pela Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, abrangerão a totalidade dos valores dos prêmios e das contraprestações devidos pelos agentes financeiros e a totalidade dos valores das indenizações retidas, ambos até a última competência antes da publicação desta Lei.

SEÇÃO III

Da Atualização Monetária dos Financiamentos Lastreados pelo FGTS.

Art. 9º Os agentes financeiros do SFH, nos saldos devedores dos financiamentos lastreados em recursos do FGTS, aplicarão atualização monetária igual à das contas vinculadas do referido Fundo.

Art. 10. A Caixa Econômica Federal, na condição de Administradora do FCVS será responsável pela apuração de saldos residuais, e demais valores, de responsabilidade desse Fundo resultantes da aplicação do art. 9º.

SEÇÃO IV

Das Condições de Comercialização.

Art. 11. Fica a União autorizada a convalidar os Planos de Venda que encerram condições excepcionalizadas concedidas pela Caixa Econômica Federal às Companhias Habitacionais e Órgãos Assemelhados, respeitados os limites máximos fixados no subitem 3.4.5.3, Módulo III do Roteiro de Análise afeto ao Manual de Normas e Procedimentos Operacionais do FCVS.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 12. As Companhias de Habitação e os Órgãos Assemelhados formalizarão pedido de reabertura de análise, à Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do FCVS, para os contratos que, anteriormente a esta Lei, tiveram a cobertura do FCVS negada.

Art. 13. A Caixa Econômica Federal, na condição de administradora do FCVS, fica a autorizada promover, junto as Companhias Habitacionais e Órgãos Assemelhados, Planos de Venda em condições excepcionalizadas, a serem estabelecidas em regulamentação específica.

Parágrafo Único. Até que a regulamentação específica de que trata o caput seja publicada, serão seguidos os parâmetros estabelecidos no subitem 3.4.5.3, Módulo III do Roteiro de Análise afeto ao Manual de Normas e Procedimentos Operacionais do FCVS.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O mercado imobiliário brasileiro ainda se encontra muito aquém de seu potencial. Apesar de o déficit habitacional ser ainda muito elevado, o volume de crédito imobiliário no Brasil, quando comparado ao PIB, se encontra abaixo de nossos pares, como Chile e México, e não se compara ao dinamismo apresentado pelo setor nas economias maduras.

As Cohabs formam uma importante rede de agentes, capazes de expandir a capilaridade do sistema e de descentralizar as decisões de investimento, atendendo assim, de modo mais efetivo, as necessidades de nossos cidadãos na busca de sua moradia.

Com isso em mente, apresento o presente projeto de lei, que corrige aspectos técnicos do sistema já existente e que, se implementado, dará novo fôlego a essa rede de agentes do Sistema Financeiro Habitacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No sentido de fomentar o debate sobre o tema, apresento nos parágrafos seguintes as justificativas para cada um dos pontos apresentados nessa proposição.

SEÇÃO I - Dos Saldos Residuais.

A Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, dentre outras disposições, alterou a forma e o prazo de pagamento dos créditos das Companhias de Habitação (COHABs e Órgãos Assemelhados, controladas por Estados e Municípios), junto ao Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS, de 5 anos, em espécie, para até 30 anos, na forma de títulos CVS de emissão do Tesouro Nacional, sem contudo dar o mesmo tratamento ao passivo dos Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas empresas vinculadas, cujas dívidas foram tratadas nos termos da lei federal 8.727/93 e de demais dispositivos infralegais.

Assim sendo, a cada término de prazo dos contratos, os agentes financeiros e os Estados e Municípios pagam suas obrigações junto ao FGTS e à União, em espécie e em até 60 meses, o saldo devedor que somente lhes será ressarcido pelo FCVS no prazo de 30 anos e em títulos da dívida pública federal (CVS).

Essa prática é injusta por exaurir os recursos desses entes federados, num momento de grandes dificuldades enfrentadas pelos Tesouros Estaduais e Municipais. O descasamento de fluxo de caixa atinge até mesmo a oferta das contrapartidas em Programas de elevado interesse social, a exemplo do PAC, Minha Casa Minha Vida.

Desse modo, a presente propositura tem o objetivo de reequilibrar nesse aspecto, a relação entre ativo e o passivo dos Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas empresas vinculadas.

Outro ponto relevante a se regulamentar trata do processo de reconhecimento dos créditos ora em discussão. No início das comercializações efetuadas no âmbito do SFH não existiam os recursos tecnológicos atuais e até meados da década de 90, as minutas de contratos eram datilografadas e os sistemas informatizados de crédito imobiliário precários, esse ambiente levou ao extravio de documentos básicos dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

contratos de promessa de compra e venda, hoje necessários ao reconhecimento dos créditos, legítimos e já anteriormente auditados, gerados nas operações imobiliárias prestadas pelas COHABs.

Cabe considerar ainda, a morosidade e os custos para a referida reanálise, incluindo contratos já auditados, o custo estimado unitário está em torno de R\$ 248,00 para cada contrato reanalisado. Apenas em 2011, segundo Relatório de Gestão do FCVS, os custos administrativos para o processo chegaram à monta de R\$ 70.605.631,67. Considerando a atual, com a capacidade operacional da Administradora, o prazo de revisão da análise pode chegar até 30 anos, impossibilitando que no decorrer de todo este período os agentes financeiros venham a efetivar as novações, quitando as suas dívidas com o FGTS.

Dessa forma, no art. 4º dessa proposição, apresentamos uma ação mediadora, em que se preservam os interesses do Agente Financeiro, o resguardo do FGTS, e a economicidade do processo, retirando da massa amostral os contratos já homologados pela Administradora do FCVS, validados pelo Agente Financeiro –RCV e auditados.

SEÇÃO II - Da Recuperação dos Prêmios e das Contraprestações.

No âmbito do seguro habitacional do Sistema Financeiro da Habitação – SH/SFH, quanto à dívida contraída pelos agentes financeiros no período compreendido entre a vigência da Resolução de Diretoria (RD) n.º 18/77, do extinto BNH, e a edição da Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP n.º 02, de 28 de outubro de 1993, vigia, como consequência da inadimplência, a aplicação da chamada “multa decendial”, que consistia na sujeição do agente financeiro ao pagamento da multa de 2% (dois por cento), por decêndio ou fração de atraso, sobre o prêmio devido, sem prejuízo da correção monetária cabível (cláusula 17, item 17.2).

Após a edição da Resolução CNSP nº 02/93, nos termos do artigo 10, extinguindo a multa suprarreferida, estabeleceu que o atraso no pagamento dos prêmios por parte do agente financeiro, implicaria na atualização dos valores devidos, com base diária, mediante a aplicação dos mesmos critérios utilizados nas operações do SFH,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

acrescidas de mora correspondente a 1% (um por cento) ao mês ou fração, sobre o montante atualizado.

A Resolução n.º 314/2012, também do CCFCVS, dispõe no § 2.º do artigo 2.º que na operacionalização da cobertura direta concedida pelo FCVS aos contratos de financiamento habitacional averbados na apólice do SH/SFH, atualmente denominado FCVS/Garantia, para fins de administração na CAIXA será regida por normas gerais, normas específicas e manual de procedimentos operacionais a serem aprovados pelo CCFCVS, sendo que, até a substituição normativa prevista, a administradora do FCVS observará as Condições e as Normas e Rotinas integrantes da Circular SUSEP n.º 111, vigente desde 03 de dezembro de 1999 (neste ponto, destacamos que a edição das Resoluções CCFCVS n.º 349 e 358, ambas do ano de 2013, em nada alteraram a disposição legal citada).

Convém ressaltar que, na apuração do valor da dívida dos agentes financeiros junto ao extinto Seguro Habitacional, atualmente denominado FCVS/Garantia, para eventual liquidação ou negociação, tem-se que a aplicação dos encargos pelo atraso no pagamento do prêmio ou contraprestação, tais como a multa decendial e, posteriormente, a incidências dos juros de mora no percentual de 1% (um por cento) sobre o prêmio devido, por mês ou fração de atraso, não permite que os primeiros disponham de condições de renegociar suas dívidas, visto o elevado custo financeiro da operação.

Nesse contexto, considerando tais dificuldades, e de modo a reduzir a inadimplência e dar condições para que os agentes financeiros optem pelo parcelamento da dívida, propondo, portanto, uma ação mediadora, em que sejam preservados os interesses dos Agentes Financeiros e o resguardo do FCVS.

SEÇÃO III – Da Atualização Monetária dos Financiamentos Lastreados pelo FGTS.

Imediatamente após a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, em 21 de novembro de 1986, o Conselho Monetário Nacional – CMN (na qualidade então adquirida de órgão central do SFH) veio disciplinar o direcionamento dos recursos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

captados em depósitos de poupança pelas sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e caixas econômicas.

Na Resolução Nº 1.221, de 24 de novembro de 1996, do Banco Central do Brasil, o CMN determinou que 60% desses recursos deveriam ser aplicados em financiamentos habitacionais e que os respectivos contratos teriam cláusula de atualização monetária vinculada ao rendimento das Letras do Banco Central, efetuada na mesma data e com a periodicidade que for estipulada para o pagamento das prestações. É o que se conhece, no âmbito do SFH, por critério “data-a-data”.

À época estava em vigor a Lei nº 5.107, de 15 de setembro de 1966 que criara o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e dera outras providências, entre as quais a estabelecida em seu artigo 13º, com o seguinte teor:

Art. 13. As aplicações do Fundo serão feitas diretamente pelo BNH ou pelos demais órgãos integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, ou ainda pelos estabelecimentos bancários para esse fim credenciados como seus agentes financeiros segundo normas fixadas pelo BNH e aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional, em operações que preencham os seguintes requisitos:

I - garantia real;

II - correção monetária igual à das contas vinculadas mencionadas no art. 2º, desta Lei;

III - rentabilidade superior ao custo do dinheiro depositado, inclusive os juros.

(...)

Essa Lei foi revogada pela Lei nº 7.839, de 12 de outubro de 1989, que a sucedeu e, que, por sua vez, foi substituída pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a qual está em vigor.

Em todos esses textos legais, permanece a determinação no sentido de que a correção monetária das aplicações dos recursos do FGTS seja igual à das contas vinculadas. Não



CÂMARA DOS DEPUTADOS

poderia mesmo ser de outra forma, já que se trata de patrimônio dos trabalhadores, cuja garantia deve ser preservada. A principal aplicação dos recursos do FGTS é a prestação de financiamentos imobiliários, notadamente para o segmento habitacional dito de interesse social.

Temos então a seguinte situação: de um lado, o CMN disciplina a atualização monetária das aplicações em financiamentos habitacionais com recursos da poupança e, de outro lado, uma lei ordinária disciplina a atualização monetária das aplicações dos recursos do FGTS.

Na ocasião, esses critérios praticamente se equivaliam, já que o valor do índice de atualização era, em qualquer mês, o mesmo para as duas origens de recursos. O que variava era apenas o dia do mês a ser considerado para sua aplicação. Enquanto as aplicações originárias da poupança eram atualizadas no dia de vencimento das prestações, aquelas originárias do FGTS eram atualizadas sempre no dia 10, independentemente do dia de vencimento das prestações.

Posteriormente, a Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, veio instituir procedimentos a serem observados com relação à remuneração das cadernetas de poupança e aos financiamentos concedidos com seus recursos pelas sociedades de poupança e empréstimo, sociedades de crédito imobiliário e caixas econômicas.

A partir dessa Lei, a remuneração da poupança passou ter índices variáveis (as Taxas Referenciais, ou TR), dependendo do dia da aplicação. E esse instrumento legal determinou que os saldos devedores dos financiamentos nele referidos (originários da poupança) concedidos após a vigência da Medida Provisória que lhe deu origem, devem ser reajustados pela variação da TR do dia de assinatura do respectivo contrato (art. 18, §2º).

A Lei 8.177, de 1º de março de 1991, não se refere em nenhum momento a contratos de financiamento lastreados em recursos do FGTS. Ao contrário, sempre que se refere a financiamentos habitacionais, esclarece que se tratam daqueles com recursos da poupança. Porém, como passaram a existir 31 índices diferentes por mês, houve necessidade de que a Lei 8.177 elegeesse um deles para as correção das contas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

vinculadas do FGTS, elegendo-se a TR do dia 1º de cada mês. Consequentemente, esse é também o índice a ser utilizado nas aplicações dos recursos desse Fundo.

Há desta forma um ponto a se esclarecer na legislação, já que a Caixa Econômica Federal – conforme expresso pela GENAF e pela SUFUS, em ofício nº 072/2004 dirigido à Associação Brasileira de Cohabs – entendeu que o índice aplicável a financiamentos com recursos provenientes da caderneta de poupança é extensivo aos financiamentos com recursos do FGTS, pois estaria amparado pelos §§ 3º e 4º do artigo 18 da Lei 8.177. Na verdade, esses parágrafos se referem às “operações ativas e passivas dos fundos vinculados ao SFH” (§ 3º) e às “obrigações do Fundo de Compensação de Variações Salariais” (§ 4º, extinto na ADIN 493).

A tal entendimento resulta em um forte fator de desequilíbrio financeiro para as COHABS, uma vez que a variação acumulada entre janeiro de 1991 e julho de 2002 para a TR do dia 30 é 15 % inferior à variação da TR do dia 1º no mesmo período. Como o vencimento das prestações devidas pelos promitentes compradores de COHABS e ÓRGÃOS ASSEMBELHADOS ocorrem massivamente nos dias 30, é lícito admitir-se que os seus prejuízos tendem para o citado percentual.

A comparação dos saldos devedores evoluídos de uma e de outra maneira, demonstra que o efeito é ainda mais danoso, pois os juros são calculados sobre valores diferenciados e vão sendo incorporados aos respectivos saldos que são reajustados pelos índices distintos. Dependendo da data do contrato, da taxa de juros e da data-base do adquirente, as diferenças serão ainda extremamente maiores. Mas ainda que assim não o fossem, nada justifica que a administradora do FCVS imponha aos agentes procedimentos ao arrepio da legislação.

É para esclarecer este ponto da legislação e para permitir a continuidade de prestação de serviço de financiamento habitacional pelas COHABS, fomentando assim a competição nesse setor tão relevante de nossa economia, que ofereço a presente proposição.

SEÇÃO IV – Das Condições de Comercialização.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Caixa Econômica Federal tem, dentre outras, a atribuição de Administrar o Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS e integra o Conselho Curador desse fundo.

Nessa condição, a Caixa tem negado a responsabilidade do FCVS sobre os saldos residuais dos contratos de financiamento firmados pelas Companhias Habitacionais e Órgãos Assemelhados, com seus promitentes compradores, cujos Planos de Comercialização a eles vinculados, encerram condições especiais.

As operações de financiamento habitacional, quando originadas no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, se submetem às condições expressas nos respectivos Planos de Comercialização que, por sua vez, foram autorizados pelo Banco Nacional da Habitação – BNH até sua extinção, ou por sua sucessora Caixa Econômica Federal.

O Manual de Normas e Procedimentos Operacionais do FCVS – MNPO e o Roteiro de Análise – RA a ele vinculado, editados por Resolução do CC do FCVS, tratam a questão das condições especiais da seguinte forma, in verbis:

“MNPO DOCUMENTAÇÃO BÁSICA, COMPLEMENTAR E ADICIONAL – ENCAMINHAMENTO E ANÁLISE

10.2 Documentação complementar

Documentos necessários à comprovação de ocorrências casuais, específicas, previsíveis e excepcionalidades permitidas por legislação específica ou por autorização dos órgãos competentes:

.....

j) procuração outorgada pelo Banco Nacional da Habitação – BNH ou outros documentos comprobatórios de condições excepcionais de contratação, previstos no Roteiro de Análise.

RA Módulo III

Condições especiais de contratação

3.4.5.3 Planilha de Rateio, Plano de Venda e Plano/Planilha de Comercialização.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As COHAB eram fiscalizadas pelo BNH, que regulava desde o seu funcionamento até a concessão de financiamentos a seus mutuários finais, operações estas que, obrigatoriamente, tinham suas condições de retorno aprovadas por aquele Banco.

Assim, o FCVS aceita estes documentos em comprovação às excepcionalizações concedidas pelo BNH ao Agente Financeiro, no que concerne às condições de retorno dos financiamentos a seus mutuários finais, limitado ao prazo máximo de 360 meses e a taxa de juros máxima de 11,3865%, mesmo que o documento não conste o protocolo do BNH.

As condições de retorno da dívida, autorizadas e excepcionalizadas pelo BNH, constantes do “Plano de Venda ou Plano/Planilha de Comercialização”, dizem respeito à primeira contratação envolvendo a COHAB ou órgão assemelhado e o mutuário final.

A Administradora do FCVS tem utilizado como argumento para sustentar a negativa de responsabilidade do FCVS, que a Caixa Econômica Federal não é órgão competente para autorizar condições especiais nos Planos de Comercialização.

Sala das Sessões, ____ de _____ de 2014.

Deputado Eduardo Sciarra
PSD/PR