



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei 848 de 2003

(Apensado: PL nº 4.602/2004)

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

Autor: EDUARDO CUNHA

Relator: CARLOS MELLES

I –RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado EDUARDO CUNHA, tem por objetivo 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 do que o valor de mercado do imóvel.

Segundo a justificativa do autor, a injustiça dos atuais financiamentos habitacionais gera distorções que levam mutuários a deverem mais do que vale o imóvel no mercado, assim como os agentes financeiros não são obrigados a aceitarem os imóveis em dação de pagamento. Este Projeto de Lei visa corrigir estas distorções, assim como dar a chance de mutuários de baixa renda, terem o direito gratuito de registrarem a sua escritura sem ônus, estendendo a regularização fundiária e assentamentos.

Apresentada no Plenário no dia 29 de abril de 2003, 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. O PL apensado dispõe, de forma semelhante ao PL nº 848, de 2003, que o saldo devedor do financiamento imobiliário não poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel. Define, ainda, que a avaliação do valor de mercado do imóvel, levará em conta o valor originalmente financiado corrigido à data



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

de avaliação e considerará as condições normais de depreciação e conservação, sendo a avaliação feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário.

A CDU rejeitou os projetos em reunião de 02 de dezembro de 2009.

Por despacho datado de 31 de maio de 2017, do Presidente desta CFT, fomos honrados com a designação para relatar a proposição e seus apensados.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à 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 de 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".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível "*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*" e como adequada "*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*". 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 Projeto de Lei nº 848, de 2003, a proposição prevê, em seu art. 1º, que os saldos devedores remanescentes dos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, não cobertos pelo FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais, serão automaticamente quitados ao fim do prazo contratual e o imóvel desonerado sem que nenhuma outra despesa seja imputada ao mutuário. Estabelece, ademais, que, a qualquer tempo do prazo contratual, o mutuário poderá dar o imóvel em dação de pagamento para quitação de débitos, sendo obrigatória a aceitação por parte do agente financeiro do Sistema Financeiro da Habitação e que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

este fica obrigado a devolver ao mutuário eventual diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor devido pelo mutuário.

Complementarmente, o PL nº 848, de 2003, dispõe no § 2º do art. 2 que, em nenhum momento, sob qualquer hipótese, o saldo devedor do financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel. A proposição, em seus artigos posteriores, define ainda que a avaliação do valor de mercado do imóvel levará em conta o valor originalmente financiado corrigido até a data da avaliação e considerará as condições normais de depreciação e conservação, sendo a avaliação feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário.

A proposição também isenta de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973 os mutuários do Sistema Financeiro Habitacional, cuja renda seja igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos. E estende tal isenção à regularização fundiária de imóveis de assentamentos humanos de família de baixa renda, através dos títulos de concessão do Direito Real de Uso ou promessa de Concessão, emitidos pelo Poder Público.

O Projeto de Lei nº 4.602, de 2004, apensado ao PL nº 848, de 2003, estabelece em seu art. 1º, de forma similar ao disposto no § 2º do art. 2º da proposição inicial, que, em nenhum momento, sob qualquer hipótese, o saldo devedor do financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel. Já em seu art. 2º dispõe, tal qual o PL nº 848, de 2003, que a avaliação do valor de mercado do imóvel levará em conta o valor originalmente financiado corrigido à data de avaliação, e considerará as condições normais de depreciação e conservação, sendo a avaliação feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário.

O exame do Projeto de Lei nº 848, de 2003, evidencia que as disposições constantes de seus arts. 1º e 2º articulam situação passível de gerar potenciais encargos para a União na medida em que as modificações pretendidas gerariam evidentes prejuízos para terceiros – os agentes financiadores – que poderiam reclamar na Justiça as respectivas perdas. 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Cumpra-se observar que grande parte dos recursos aplicados em financiamentos habitacionais é oriunda de fontes como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Esse Fundo, criado pela Lei nº 5.107, de 1966, e atualmente regido pela Lei nº 8.036, de 1990, de natureza privada e com gestão pública, é 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.

A aplicação dos recursos do Fundo, ademais, é condicionada por planos e orçamentos operacionais definidos pela Administração Direta Federal. E no tocante às aplicações do FGTS para investimentos na área de habitação, o objetivo precípuo 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.

Ainda assim, isto é, em que pese estar sob a tutela do Estado, o FGTS, conforme já assinalado, é fundo financeiro de natureza privada, razão pela qual não se sujeita ao campo de incidência do orçamento público.

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.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

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.

Porém, o aspecto mais relevante, do ponto de vista da admissibilidade financeira e orçamentária dos PLs nº 848, de 2003, e nº 4.602, de 2004, é o conflito com as normas da LDO relativas ao exercício de 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), em especial quanto ao seu art. 116, 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 de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989."**

Diante disso, fica exposto o conflito das propostas de redução de encargos para os mutuários – que implicam perdas para os agentes financeiros e fundos que lastreiam as suas operações, por não poderem mais assegurar o equilíbrio com os custos de captação e administração dos recursos – e a norma fixada pela LDO 2017 (em repetição à vigente nas LDOs dos últimos anos).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Mostrando-se os projetos incompatíveis orçamentária e financeiramente com a LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), fica prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT:

Art. 10 Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

Em vista do exposto, **VOTO** pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 848, de 2003, e do Projeto de Lei nº 4.602, de 2004, restando prejudicada a apreciação da proposição quanto ao mérito.

Sala da Comissão, em de de 2017

CARLOS MELLES

Relator