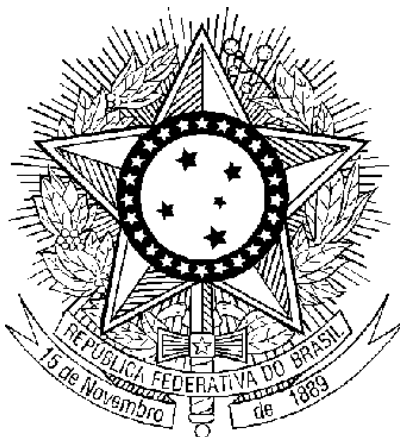


**AVULSO NÃO
PUBLICADO
PARECER DA CFT
PELA
INADEQUAÇÃO
FINANCEIRA**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 848-B, DE 2003 **(Do Sr. Eduardo Cunha)**

Estabelece que nenhum saldo devedor de financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel; tendo parecer: da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição deste e do de nº 4602/04, apensado (relator: DEP. JOSÉ CHAVES); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e do de nº 4.602/04, apensado (relator: DEP. CARLOS MELLES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54 RICD)

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Projeto apensado: 4602/04

III - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

IV - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os saldos devedores remanescentes dos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, não cobertos pelo FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais, será automaticamente quitado ao fim do prazo contratual e o imóvel desonerado sem que nenhuma outra despesa seja imputada ao mutuário.

Art. 2º 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.

§ 1º O agente financeiro, se obrigará ainda a devolver ao mutuário, eventual diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor devido pelo mutuário.

§ 2º Em nenhum momento, sob qualquer hipótese, o saldo devedor do financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel.

§ 3º A avaliação do valor de mercado do imóvel, levará em conta o valor originalmente financiado corrigido à data da avaliação e considerará as condições normais de depreciação e conservação, sendo a avaliação feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário.

Art. 3º Os novos contratos de financiamento do Sistema Financeiro Habitacional, deverão ser adaptados para constarem em suas cláusulas o previsto nesta Lei.

Art. 4º Ficam a partir desta data, isentas de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973, aqueles mutuários do Sistema Financeiro Habitacional, cuja renda seja igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos.

Parágrafo Único – Fica estendida a isenção de que trata este artigo, na regularização fundiária dos imóveis, dos 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.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

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, extendendo a regularização fundiária e assentamentos.

Sala das Sessões, em 29 de abril de 2003.

Deputado EDUARDO CUNHA

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973.

DISPÕE SOBRE OS REGISTROS PÚBLICOS E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** , faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**CAPÍTULO I
DAS ATRIBUIÇÕES**

Art. 1º Os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos, ao regime estabelecido nesta Lei.

§ 1º Os registros referidos neste artigo são os seguintes:

- I - o registro civil de pessoas naturais;
- II - o registro civil de pessoas jurídicas;
- III - o registro de títulos e documentos;
- IV - o registro de imóveis.

§ 2º Os demais registros reger-se-ão por leis próprias.

Art. 2º Os registros indicados no § 1º do artigo anterior ficam a cargo dos serventuários privativos nomeados de acordo com o estabelecido na Lei de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos, Territórios e nas Resoluções sobre a Divisão e Organização Judiciária dos Estados, e serão feitos:

I - o do item I nos ofícios privativos, ou nos Cartórios de Registro de Nascimentos, Casamentos e Óbitos;

II - os dos itens II e III, nos ofícios privativos, ou nos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos;

III - os do item IV, nos ofícios privativos, ou nos Cartórios de Registro de Imóveis.

.....

PROJETO DE LEI N.º 4.602, DE 2004
(Do Sr. Fernando Coruja)

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

DESPACHO:
APENSE-SE A(O) PL-848/2003

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Em nenhum momento, sob qualquer hipótese, o saldo devedor do financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel.

Art. 2º 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.

JUSTIFICAÇÃO

Os financiamentos habitacionais mostram-se injustos pois geram distorções que muitas vezes levam mutuários a deverem mais do que vale o imóvel no mercado, considerando que os agentes nem mesmo são obrigados a aceitarem os imóveis em dação de pagamento.

A nossa legislação, lamentavelmente, pouco tem estimulado aqueles que fazem um grande esforço, sacrificando muitas vezes a maior parte do orçamento familiar, para honrar as prestações do imóvel adquirido no âmbito do sistema de financiamento por agências financeiras controladas pelo Poder Público.

Peço a provação deste projeto por se tratar de uma matéria de grande interesse social, e que com certeza irá resolver grande parte dos problemas habitacionais do país.

Sala das Sessões, 8 de dezembro de 2004.

Deputado **FERNANDO CORUJA**

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - RELATÓRIO

Por designação do ilustre Presidente desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, Deputado Eduardo Sciarra, recebemos a incumbência de relatar o projeto de lei em epígrafe, que trata de financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A proposta pretende que o saldo devedor remanescente dos financiamentos do SFH não cobertos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), deve ser automaticamente quitado ao fim do prazo contratual, desonerando o imóvel sem que nenhuma outra despesa seja imputada ao mutuário.

No mais, o texto em exame concede ao mutuário a faculdade de entregar o imóvel em dação de pagamento para quitação de débitos, a qualquer tempo do prazo contratual, sendo obrigatória a aceitação dessa iniciativa pelo agente financeiro do SFH, o qual se obriga, ainda, a devolver ao mutuário eventual

diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor devido pelo mutuário. Fica estabelecido, ainda, que o saldo devedor do financiamento imobiliário não poderá, em qualquer hipótese, ser superior ao valor de mercado do imóvel. Segundo a proposição, esse valor de mercado será determinado mediante avaliação específica, a ser feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, a qual levará em conta o valor originalmente financiado, devidamente corrigido, e as condições normais de depreciação e conservação.

A proposição prevê a necessidade de adaptação dos novos contratos de financiamento pelo SFH, para que constem das cláusulas as disposições nela referidas. Finalizando, o texto estabelece isenção de pagamento de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para os mutuários do SFH com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos. Recebe a mesma isenção a regularização fundiária dos imóveis localizados em assentamentos de família de baixa renda, realizada por meio dos títulos de concessão do direito real de uso ou promessa de concessão, emitidos pelo Poder Público.

Apenso à proposição principal, encontramos duas propostas. A primeira é o Projeto de Lei nº 4.602, de 2004, do Sr. Fernando Coruja, que visa apenas proibir que o saldo devedor do financiamento imobiliário seja superior ao valor de mercado do imóvel. Para o cálculo do valor de mercado, o projeto de lei exige a realização de uma avaliação pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, a qual levará em conta o valor originalmente financiado corrigido à data da avaliação e considerará as condições normais de depreciação e conservação. A segunda é o Projeto de Lei nº 5.786, de 2009, do Sr. Antônio Carlos Mendes Thame, que pretende somente incluir a isenção de custas e emolumentos notarias e de registro entre os benefícios concedidos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Além da CDU, os projetos devem ser analisados, também, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Órgão Técnico.

É o nosso relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A partir da segunda metade do século passado, o Brasil passou por mudanças econômicas e sociais significativas, decorrentes da

industrialização, que levaram a uma aceleração do processo de urbanização. Infelizmente, nem o mercado imobiliário, nem o Poder Público conseguiram ofertar moradias em volume e condições de aquisição compatíveis com a capacidade de pagamento das novas classes urbanas, resultando em um déficit habitacional significativo e persistente ao longo dos anos.

Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2007 (PNAD/2007), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e divulgado pelo Ministério das Cidades em junho de 2009, o déficit habitacional estimado para aquele ano era de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 82,6% estão localizados nas áreas urbanas. E desse montante urbano, 95,9% afetam famílias com renda mensal inferior a cinco salários mínimos.

Desde 1964, com a criação, pela Lei nº 4.380, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), muitos programas habitacionais têm sido realizados pelo Poder Público, na tentativa de solucionar a equação do déficit habitacional. Na segunda metade da década de 1980, o BNH foi extinto, vítima, em grande parte, dos problemas macroeconômicos pelos quais o País passou. O SFH, entretanto, continuou contratando financiamentos que, hoje sabe-se, apresentaram inúmeros problemas.

É o caso dos chamados programas de equivalência salarial do SFH, que tiveram um grande volume de contratação no início dos anos de 1990. Condições contratuais estabelecendo o reajuste mensal do saldo devedor com base no índice de correção dos depósitos de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto as prestações mensais seriam corrigidas, anualmente, com base no índice de reajuste dos salários aplicado à categoria profissional dos mutuários, mostraram-se totalmente equivocadas.

Essas regras geraram impasses de difícil solução, visto que, ao final do contrato, o valor pago nas prestações mensais não é capaz de quitar o saldo devedor. Pior ainda, em muitos casos, o saldo devedor acumulado ao longo do contrato chega a ser maior que o valor de mercado do imóvel. Certamente, foram situações como essas que sensibilizaram os nobres autores da proposição principal e do PL nº 4.602, apensado, e os levaram a apresentarem suas propostas. Entretanto, a medida preconizada por ambos é simplista e não resolveria a questão.

O SFH, bem como outros sub-sistemas e programas de financiamento imobiliário, somente podem atuar de modo autossustentável se os recursos captados e aplicados concorrerem para fomentar novas operações, além

de atender à liquidez das operações passivas. Em especial aquelas fundeadas em recursos provenientes das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os quais, é bom registrar, são recursos privados. Assim, o montante que é emprestado tem, obrigatoriamente, que retornar à instituição financeira, acrescido dos juros e da atualização monetária contratuais, sob pena de essa instituição não ter como honrar os depósitos, quando os detentores do direito quiserem fazer uso de seu patrimônio, sacando o montante que lhes cabe.

Note-se que a permanente proteção e o fortalecimento das fontes de recursos que compõem o SFH é condição essencial para garantir o ritmo normal de contratações e, dessa forma, atender novos demandantes. As proposições em exame, ao limitarem o valor do saldo devedor ao valor de mercado do imóvel, caminham na contramão desse pressuposto, visto que desconsideram a necessidade de retorno integral do capital investido nas condições contratadas.

É interessante observar, ainda, que o valor de mercado do imóvel está totalmente desvinculado da evolução da dívida, da qual é simples garantia. O descompasso entre o saldo devedor e o valor de mercado do imóvel nem sempre se dá por problemas nas regras contratuais, mas pode decorrer da deterioração do imóvel ou do bairro em que ele se localiza, por motivos diversos. O devedor estaria, então, desobrigado de pagar o total do empréstimo, causando enorme prejuízo aos depositantes da poupança e aos trabalhadores com conta do FGTS.

A necessidade de preservar os índices de liquidez das instituições financeiras também restringe o recebimento de bens imóveis em pagamento de contratos financeiros apenas nos casos de dívidas de difícil solução. Não obstante, o projeto de lei principal vulgariza essa condição tornando-a possível até na hipótese do arrependimento do devedor quanto ao negócio efetuado, mesmo havendo suficiência ou excesso de garantia, caso em que prevê compensação financeira. Esse fato agrava o princípio da liquidez mínima obrigatória das operações de crédito, relegando o cumprimento da obrigação ao arbítrio do devedor.

Certamente existem situações de desequilíbrio nos contratos de financiamento habitacional, ou mesmo encargos que se tornaram excessivamente onerosos em razão de mudanças socioeconômicas dos mutuários, mas tais casos devem ser resolvidos por meio de renegociação com o agente financeiro. Restando controvérsias, o mutuário ainda pode contar com o Judiciário para a competente revisão judicial, de modo a preservar-lhe a aquisição feita com o propósito de moradia familiar, solução que nos parece muito melhor que a apontada

pela proposição, que trata simplesmente de desfazer o negócio.

Resta, por fim, uma palavra com relação ao último apenso. Essa proposta visa ampliar os benefícios concedidos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que tem, entre seus objetivos, viabilizar, para a população de menor renda, do acesso à terra urbanizada, à habitação digna e sustentável e à implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios para o acesso à habitação. Como instrumento para alcançar seus objetivos, a referida lei menciona, em seu art. 23, os benefícios que poderão ser concedidos no âmbito do SNHIS. O Projeto de Lei nº 5.786, de 2009, acresce um inciso ao citado art. 23 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para incluir entre os benefícios previstos a isenção de custas ou emolumentos notariais e de registro.

Entendemos que a previsão é desnecessária. O SNHIS é um sistema voltado para a população de baixa renda e já existem disposições que isentam de custas e emolumentos ações voltadas para esse segmento social. Registramos aqui, de pronto, a Lei nº 6.015, de 1973, que dispõe sobre registros públicos, cujo art. 213, § 15, isenta de custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública (conforme redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).

Além disso, há a Lei nº 11.977, de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e que traz um capítulo específico sobre a questão registral. Ali encontramos a previsão da redução de custas e emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV, redução que pode chegar a 90% para as unidades habitacionais de menor valor (art. 42). Também isenta-se de custas e emolumentos a escritura pública, quando esta for exigida, o registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e os demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado por beneficiário com renda familiar mensal de até três salários mínimos (art. 43). Quando a renda familiar for superior a três salários mínimos, mas inferior a dez, a lei prevê um desconto para as custas e emolumentos referentes ao primeiro imóvel residencial (art. 43, parágrafo único).

Diante do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 848, de 2003, e de seus apensos, Projetos de Lei nº 4.602, de 2004, e nº 5.786, de 2009.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2009.

Deputado **JOSÉ CHAVES** (PTB/PE)

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 848/2003, e os Projetos de Lei nºs 4602/2004 e PL 5786/2009, apensados, nos termos do Parecer do Relator, Deputado José Chaves. O Deputado Fernando Chucre apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Sciarra - Presidente, Fernando Chucre e José Chaves - Vice-Presidentes, Angela Amin, Emilia Fernandes, Evandro Milhomen, Flaviano Melo, João Carlos Bacelar, José Carlos Machado, Milton Barbosa, Osmar Júnior, Gustavo Fruet, Jorge Khoury e Jurandy Loureiro.

Sala da Comissão, em 2 de dezembro de 2009.

Deputado **EDUARDO SCIARRA**

Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FERNANDO CHUCRE

O Projeto de Lei nº 848/03, em síntese:

- determina que o saldo devedor remanescente dos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, não coberto pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, será automaticamente quitado ao fim do prazo contratual;
- confere ao mutuário a prerrogativa de, no decorrer do prazo contratual, entregar o imóvel em dação de pagamento para quitação de débitos, sendo obrigatória a aceitação dessa iniciativa pelo agente financeiro do SFH, que será obrigado a devolver ao mutuário eventual diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor devido pelo mutuário;
- estabelece que o saldo devedor do financiamento não poderá, em qualquer hipótese, ser superior ao valor de mercado do imóvel;

- estipula que o referido valor de mercado será determinado em avaliação, pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, que levará em conta o valor originalmente financiado, devidamente corrigido, considerando as condições normais de depreciação e conservação;
- obriga que novos contratos de financiamento, no âmbito do SFH, tenham suas cláusulas ajustadas a essas disposições, e, finalmente,
- isenta do pagamento de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973, os mutuários do SFH com renda mensal igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos, bem como a regularização fundiária dos imóveis localizados em assentamentos de família de baixa renda, realizada por meio dos títulos de concessão do direito real de uso ou promessa de concessão, emitidos pelo Poder Público.

O apensado, PL nº 4.602/04, do Deputado Fernando Coruja, apenas proíbe que o saldo devedor do financiamento imobiliário seja superior ao valor de mercado do imóvel, exigindo a realização de uma avaliação pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, para a estipulação desse valor.

Com relação à matéria cumpre inicialmente lembrar que é dever constitucional da União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (art. 21, inciso XX - CF), a ela também cabendo, em competência comum com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX, CF).

Neste sentido, nossa política habitacional vem sendo implementada a partir de modelo estruturado pela Lei nº 4.380/64 que consubstancia um complexo sistema que articula um conjunto de mecanismos capaz de viabilizar a arrecadação de recursos, o empréstimo à habitação e à sua infra-estrutura, a reposição desse empréstimo e a sua reaplicação.

As peculiaridades econômicas e políticas deste modelo, principalmente sua finalidade social, que não pode ser relegada a segundo plano mas sim prevalecer sobre interesses privados, exigem a proteção dos ativos

monetários direcionados aos financiamentos concedidos, resguardando-se a liquidez dos recursos que lastreiam essas operações, que, como se sabe, provêm do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e das cadernetas de poupança.

Exigem, sobretudo, dinâmica no reingresso dos recursos aplicados. Nosso modelo habitacional, apesar de sua importância retratada por cerca de 7 milhões de moradias já construídas, se vê, ainda hoje, confrontado com a necessidade de outras tantas para aqueles trabalhadores que estão, certamente, aguardando a vez de também virem a obter o financiamento de sua casa própria.

Sobressai, inquestionavelmente, que o atendimento desta demanda social somente se viabilizará por meio de medidas que não podem excluir o permanente fortalecimento e proteção das fontes de recursos que compõem o SFH, de modo a garantir ritmo normal das contratações, que, em passado recente chegaram a ser contingenciadas ante a escassez de recursos.

Contrariamente aos pressupostos acima, as proposições sob comento pretendem principalmente introduzir em nosso modelo habitacional um novo conceito: a interrupção do pagamento das prestações habitacionais e conseqüente quitação do débito do mutuário no instante em que o montante pago tiver satisfeito o valor de mercado do imóvel adquirido.

Do ponto de vista financeiro, cumpre observar, os empréstimos, de maneira geral, são efetuados levando-se em conta alguns fatores, entre eles: juros remuneratórios do capital, prazo de retorno, garantia e sistema de amortização.

Em economias inflacionárias as prestações relativas ao retorno e o saldo devedor são objeto ainda de reajustes que levam em conta a inflação ocorrida. Tudo para que o capital emprestado retorne a seus proprietários integralmente.

Portanto, ao vincular o retorno dos empréstimos não mais à satisfação do valor emprestado mas, sim, ao valor de mercado da garantia (imóvel), que ao longo do tempo, por vários motivos, pode se deteriorar, as proposições em questão, na prática, permitem a não remuneração pactuada do capital emprestado, bem como a apropriação indevida de parte dele por parte do financiado, quando tiver sido pago o valor de mercado e ainda restar saldo devedor a pagar.

Por outro lado, do ponto de vista prático, trata-se de medida

difícil de ser aplicada. Primeiro, porque "valor de mercado", em que pesem conceitos técnicos, decorre também de avaliação subjetiva, de condições de mercado, enfim, da oferta e procura. Segundo, porque, como colocado, implicaria em um prejuízo às fontes de recursos e, em última análise, aos depositantes das cadernetas de poupança e aos trabalhadores com saldo nas contas do FGTS.

Quanto ao impacto hipotético nas contas do FGTS e da caderneta de poupança, que certamente ocorreria, tal fato, independentemente de sua magnitude, é, no nosso entender, inadmissível. Uma perspectiva de prejuízo dessas fontes, sem reposição, como colocado, implicaria em saques de caderneta de poupança e do FGTS, o que acabaria por fragilizar o SFH, além de privilegiar alguns poucos mutuários.

Cumpre, ainda, lembrar que o quadro adverso em que muitas vezes se encontrou o SFH decorreu, entre outros motivos, principalmente do excesso de intervenção governamental nas relações contratuais do sistema. A pretexto, muitas vezes, de minorar as agruras dos que já dispõem da casa própria, benefícios são implantados, de forma permanente, que acabam por favorecer, na verdade, indistintamente a todos, inclusive os de maior poder aquisitivo.

Ainda que fora do escopo desta Comissão, cabe ainda uma observação do ponto de vista jurídico. A pretendida alteração, na eventualidade de sua aprovação, não alcançaria os contratos em vigor, pois teria que ser respeitado o ato jurídico perfeito amparado pela Constituição (art. 5º, XXXVI).

Finalmente, cumpre esclarecer que esta Comissão já se manifestou a respeito da presente matéria, em 3 de agosto de 2005, aprovando por unanimidade, o parecer da Relatora, Deputada Maria do Carmo Lara, ao Projeto de Lei nº 207, de 1999, que *"Estabelece condições de quitação do financiamento da casa própria ao término do contrato"*, na forma de um substitutivo, ressalte-se, acordado na época com os técnicos da Caixa Econômica Federal e com os demais agentes financeiros privados do SFH. Esse substitutivo encontra-se atualmente na Comissão de Finanças e Tributação.

Diante do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 848, de 2003, e do Projeto de Lei nº 4.602, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado FERNANDO CHUCRE

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 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 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.

Cumprе 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.

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).

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

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do PL 848/2003 e do PL 4602/2004, apensado, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Carlos Melles.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Carlos Melles - Vice-Presidente, Aelton Freitas, Andres Sanchez, Benito Gama, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fernando Monteiro, José Guimarães, José Nunes, Júlio Cesar, Leonardo Quintão, Luciano Bivar, Luciano Ducci, Pauderney Avelino, Professor Victório Galli, Simone Morgado, Soraya Santos, Vicente Candido, Walter Alves, Yeda Crusius, Carlos Andrade, Celso Maldaner, Eduardo Cury, Esperidião Amin, Expedito Netto, Félix Mendonça Júnior, Helder Salomão, Hildo Rocha, Izalci Lucas, Jerônimo Goergen, João Arruda, João Carlos Bacelar, João Paulo Kleinübing, Jorginho Mello, Julio Lopes, Keiko Ota, Lindomar Garçon, Lucas Vergilio, Luis Carlos Heinze, Marcelo Álvaro Antônio, Marcus Pestana, Mauro Pereira, Moses Rodrigues, Newton Cardoso Jr, Pollyana Gama, Renato Molling e Victor Mendes.

Sala da Comissão, em 27 de setembro de 2017.

Deputado PAUDERNEY AVELINO
Presidente em Exercício

FIM DO DOCUMENTO
