

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.497, DE 2002

Institui regras contratuais para os financiamentos habitacionais e dá outras providências.

Autor: Comissão de Legislação Participativa

Relator: Deputado JOÃO CORREIA

I – RELATÓRIO

Este projeto de lei, da Comissão de Legislação Participativa, é o resultado da sugestão que lhe foi apresentada pela Associação Brasileira de Mutuários de Habitação – ABMH.

A proposição, em síntese, pretende reformular a legislação que regula os financiamentos habitacionais, extinguindo o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, alterando o Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI, e, instituindo o Sistema Nacional de Habitação – SNH. Em decorrência, o projeto de lei em questão busca consolidar em um único diploma legal algumas disposições do SFH e as novas que introduz sobre a matéria e que compõem o novo sistema, o SNH.

No que concerne aos contratos de financiamento, estabelece, primeiramente, preceitos comuns a todos eles, dispõe sobre os planos de reajustamento, trata das transferências, dos aspectos relacionados com o registro desses instrumentos, bem como dispõe sobre a mudança dos contratos atuais para as novas normas propostas. Detalha questões como o sistema de amortização das prestações, a atualização do saldo devedor dos financiamentos, o prazo dos financiamentos, o comprometimento de renda máximo admitido, a taxa de juros e outros tópicos.

Quanto às execuções pelo inadimplemento das obrigações pelo mutuário, revoga a execução extrajudicial de que trata o Decreto-lei 70/66, e a

execução prevista na Lei 5.741/71, define as condições conformadoras da situação de inadimplência e as novas regras do processo de execução daí decorrente.

O texto também estabelece a responsabilidade solidária do agente financeiro com o construtor, o incorporador ou o vendedor em relação a vícios de construção, obras irregulares e outros problemas.

Finalmente, pela proposta, o Sistema Financeiro Imobiliário - SFI somente poderá ser utilizado em financiamentos superiores a 1.000 UPF's (Unidade Padrão de Financiamento), e são revogados a Lei n.º 4.380/64, que "Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo", o Decreto - Lei n.º 70/66 que "Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo, institui a cédula hipotecária", o Decreto - Lei n.º 2.164/84, que "Institui incentivo financeiro para os adquirentes de moradia própria através do sistema Financeiro da Habitação, a equivalência salarial como critério de reajustamento das prestações", e a Lei n.º 8.692/93 que "Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação".

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposta também quanto à sua adequação orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, IX, "h", e 53, II, do Regimento Interno desta Casa.

Quanto à adequação, o exame da matéria evidencia que a mesma não tem repercussão, direta ou indireta, sobre os Orçamentos da União, por não envolver elevação nas despesas previstas na Lei Orçamentária Anual vigente ou redução nas receitas públicas previstas. Na realidade a proposição se restringe a fixar regras contratuais que irão reger as relações entre agentes financeiros e mutuários nos financiamentos habitacionais.

Por outro lado, como a proposição não define programas ou prioridades, não existem conflitos com a Lei nº 9.989, de 21/07/00, que institui o Plano Plurianual para o período 2000/2003, nem com a Lei nº 10.524, de 25/07/02, que fixa as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2003.

Contudo, e já nos manifestando quanto ao mérito, no que se refere a obrigações futuras, é preciso ressaltar que o projeto prevê, no seu art. 2º, VII,

a criação, pelo Poder Executivo, de “um fundo nacional específico para o setor habitacional” com o propósito, ali previsto, de vir a se responsabilizar pelos eventuais saldos devedores residuais, ao final do prazo contratual, decorrentes do descompasso entre o prazo de reajustamento das prestações e dos saldos devedores dos empréstimos formalizados no âmbito desse novo SNH. Nesse sentido, o Projeto de Lei n.º 7.497/02, define, inicialmente, para o referido fundo, contribuições apenas por parte dos mutuários, no valor correspondente a 15% do valor das suas respectivas prestações habitacionais, mas considera que o SNH, pela forma como é estruturado, só se viabilizará, no final, com o aporte complementar de recursos pela União. Isso significa a recriação, de maneira enviesada, a nosso ver, do extinto Fundo de Compensação de Variações Salariais que, voltado ao SFH, gerou rombo superior a 50 bilhões de reais.

O projeto visa também extinguir de forma expressa o Sistema Financeiro da Habitação - SFH, considerando que o mesmo não atende mais as necessidades de financiamento habitacional da população. Com compreensão diversa do problema, entendemos que, na verdade, mais recursos precisariam ser disponibilizados ao setor, inclusive a fundo perdido para a baixa renda, em complemento aos recursos tradicionais da caderneta de poupança e do FGTS, fontes atualmente insuficientes ao atendimento de uma demanda habitacional diversa e crescente. Nesse sentido, ao contrário do que pretende o projeto, é preciso, ao invés de tentar limitá-lo, promover iniciativas que permitam alavancar o Sistema de Financiamento imobiliário – SFI e o mercado secundário de créditos imobiliários, dotando-os de instrumentos que aumentem o volume e a participação da iniciativa privada na construção de novas moradias.

Quanto à cobrança litigiosa dos contratos inadimplidos, lembramos que esta Comissão, por mais de uma vez, já se manifestou contrariamente às mudanças que, desta feita, se pretende estabelecer por meio do PL n.º 7.497/02. Portanto, nossa análise, além de refletir nosso entendimento, também reproduz os principais argumentos que embasaram o posicionamento anterior desta Comissão a respeito da matéria.

Preliminarmente, é preciso esclarecer que, independentemente do modelo habitacional adotado, ele deve se sustentar em um conjunto de mecanismos que viabilize a arrecadação de recursos, o empréstimo à habitação, a reposição desse empréstimo e a sua reaplicação.

A finalidade social desse modelo, por sua vez, deve prevalecer sobre interesses privados, o que exige permanente proteção dos ativos monetários direcionados aos financiamentos concedidos, de modo a resguardar a liquidez dos

recursos que lastreiam tais operações, no caso, os do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e os da caderneta de poupança.

Exige, sobretudo, dinâmica no reingresso dos recursos aplicados pois apesar de milhões de moradias construídas nas últimas décadas, o País, ainda hoje, se vê confrontado com a necessidade de outras tantas para aqueles que ainda aguardam a sua vez.

Com vistas à manutenção de um ritmo normal de contratações, a legislação em vigor estabelece que os financiamentos habitacionais, que se encontram em curso anormal, podem ser cobrados na forma do Código de Processo Civil, ou, alternativamente, por meio das medidas judiciais especiais da Lei nº 5.741/71, ou procedimentos extrajudiciais do Decreto-Lei nº 70/66.

Contraopondo-se a esta necessária proteção, um dos propósitos do projeto de lei, ora em análise, é de suprimir, no âmbito do SNH, que substituiria o SFH, a execução extrajudicial dos contratos inadimplidos na forma do Decreto-Lei nº 70/66 e da Lei nº 5.741/71, restringindo esta cobrança litigiosa à forma estabelecida pelo CPC – Código de Processo Civil.

Contudo, sem esses instrumentos especiais de cobrança a própria administração da Justiça seria prejudicada porque, no caso, os agentes financeiros do SFH, não mais dispondendo do rito célere da execução extrajudicial, seriam forçados a se recorrer da execução judicial para a recuperação de seus créditos, o que, fatalmente, ocorreria em larga escala, disso resultando atravancados os órgãos judiciários, já reconhecidamente comprometidos com as ações em curso.

Por outro lado, a Caixa Econômica Federal – CEF, o maior agente financeiro do SFH, tem-se utilizado da execução extrajudicial prevista no Decreto-Lei nº 70/66, tendo em vista que se viesse optar pela via judicial do Código de Processo Civil ou da Lei nº 5.741/71, teria ela, em função do foro privilegiado de que goza, de ajuizar suas ações na Justiça Federal, a qual, reconhecidamente, não dispõe de condições para processar essas execuções com a celeridade necessária, como reclamam os propósitos sociais de qualquer sistema habitacional que venha a ser adotado.

Quanto às transferências de financiamento, a proposição estabelece que elas seriam processadas mediante simples substituição do devedor, mantidas para o novo mutuário as mesmas condições e encargos do contrato original relativos ao prazo, taxa de juros e planos de reajustamento. Esclarecemos que este assunto, de forma semelhante, já se encontra disciplinado pelo art. 19 da Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000, reproduzido a seguir:

“Art. 19. O parágrafo único do art. 1º e os arts. 2º, 3º e 5º da Lei nº 8.004, de 1990, que ‘dispõe sobre transferência de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, e dá outras providências’ passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

Parágrafo único. A formalização de venda, promessa de venda, cessão ou promessa de cessão relativas a imóvel financiado através do SFH dar-se-á em ato concomitante à transferência do financiamento respectivo, com a interveniência obrigatória da instituição financiadora.” (NR)

Art. 2º Nos contratos que tenham cláusula de cobertura de eventual saldo devedor residual pelo FCVS, a transferência dar-se-á mediante simples substituição do devedor, mantidas para o novo mutuário as mesmas condições e obrigações do contrato original, desde que se trate de financiamento destinado à casa própria, observando-se os requisitos legais e regulamentares, inclusive quanto à demonstração da capacidade de pagamento do cessionário em relação ao valor do novo encargo mensal.

..... “

O Projeto de Lei n.º 7.497, de 2002, também recria o PES/CP – Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional, e institui o PAC – Plano de Amortização Constante. Segundo nota técnica da CEF, trata-se de medida temerária tendo em vista que o PES/CP e o sistema de amortização constante, no passado recente, geraram nos contratos do SFH imenso desequilíbrio, com resíduos muito elevados e de difícil liquidação.

Outro aspecto, é a faculdade, estabelecida no art. 19 da proposição, de “todos os adquirentes, compradores, promitentes compradores, cessionários ou promitentes cessionários de financiamentos pactuados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, Sistema Financeiro Imobiliário ou diretamente firmados com as construtoras, por opção expressa, aderirem a um dos planos de financiamento” que o PL n.º 7.497/02 recria , ou seja, o PES/CP e o PAC referidos no parágrafo anterior. Trata-se, porém, no nosso entendimento, antecipando pertinente apreciação a respeito por parte da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, de medida inócua, tendo em vista que a Constituição, no seu art. 5º, inciso XXXVI, ampara o ato jurídico perfeito, e, dessa forma, os contratos em vigor não seriam alcançados.

Por fim, apesar de reconhecermos que o nosso atual modelo habitacional já não consegue atender adequadamente à crescente demanda por moradias, em especial aquela proveniente das camadas menos favorecidas da nossa população, entendemos, contudo, que o seu aprimoramento deva se processar, necessariamente, sem o agravamento das

causas que já o fragilizam, sem enfraquecer as instituições que dele participam e sem retardar as esperanças do enorme contingente de famílias que permanece, ainda, na expectativa de sua casa própria.

Pelos motivos expostos, votamos pela não implicação da matéria em relação à Lei Orçamentária Anual, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não cabendo pronunciamento quanto à sua adequação financeira e Orçamentária, e, quanto ao mérito, pela rejeição do Projeto de Lei n.º 7.497, de 2002.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado JOÃO CORREIA
Relator