

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.993, DE 2019

Altera a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997 e a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Autor: Deputado MIGUEL LOMBARDI

Relator: Deputado FLORENTINO NETO

I - RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado Miguel Lombardi, objetiva alterar o art. 4º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, e o art. 2º da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Segundo a justificativa do PL, a prestação de serviço público ou privado exige celeridade, a sociedade, especialmente as pessoas hipossuficientes, não pode esperar mais de 6 (seis) meses para a liberação do crédito bancário, que, atualmente, só ocorre no momento do registro imobiliário, ou correr o risco de não conseguir financiar a casa própria em razão de burocracias desnecessárias. O autor da proposição entende que a ideia da liberação do financiamento no ato da lavratura da escritura pública, por meio eletrônico ou físico, é fundamental para garantir mais celeridade e melhor circulação do dinheiro.

O projeto tramita em regime ordinário (art. 151, III, RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões - art. 24 II, tendo sido distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD); e Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54, RICD), nessa ordem.



Na Comissão de Desenvolvimento Urbano foi aprovado, em 4/12/2019, o parecer do Relator, Deputado José Medeiros, pela rejeição da proposição.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, também, quanto ao seu mérito.

Encerrado o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas ao projeto, compreendido no período de 14 a 27/05/2024, não foram apresentadas emendas no âmbito desta comissão.

II - VOTO DO RELATOR

No que se refere à análise de adequação orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT 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”.

Da análise do projeto, observa-se que este contém matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o



art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto ao mérito da proposição, há que se atentar para a estrita atribuição desta Comissão, nos termos do art. 32, X, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que cuidam dos assuntos relacionados com o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o Sistema Financeiro da Habitação e este, portanto, será o escopo de nossa análise neste parecer.

O autor da proposição, em sua justificativa, argumenta que: “A prestação de serviço público ou privado exige celeridade, a sociedade, especialmente as pessoas hipossuficientes, não pode esperar mais de 6 (seis) meses para a liberação do crédito bancário, que, atualmente, só ocorre no momento do registro imobiliário, ou correr o risco de não conseguir financiar a casa própria em razão de burocracias desnecessárias. A ideia da liberação do financiamento no ato da lavratura da escritura pública, por meio eletrônico ou físico, é fundamental para garantir mais celeridade e melhor circulação do dinheiro”. E enfatiza ainda que: “Não é coerente que a liberação do financiamento imobiliário se dê no registro de imóveis, uma vez que, nas alienações de imóveis, o comprador paga o vendedor no ato da escritura pública e não no registro”.

De fato, com a modernização das transações financeiras e a evolução dos controles digitais e arquivamento dos atos e documentos em



meios eletrônicos, assim como a instituição da autenticação digital de documentos e de assinaturas por meio de chaves digitais, parece-nos que é inquestionável afirmar que se observou um avanço considerável nessa área, que induz à racionalização de custos e permite a diminuição de prazos e despesas para o cidadão brasileiro. Afinal, foi também com este propósito que esta Câmara dos Deputados tem recentemente aprovado leis voltadas a dinamizar a economia nacional e oferecer meios seguros de controle da formalização de atos exigidos por lei, tais como aqueles relacionados com os contratos de financiamento imobiliário.

Embora reconheçamos a boa intenção do autor em conferir maior agilidade às transações imobiliárias, entendemos que a proposição apresenta sérios riscos à higidez do sistema de financiamento habitacional e à segurança jurídica das operações de crédito imobiliário, especialmente no que se refere às operações derivadas pela Caixa Econômica Federal e demais instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro da Habitação.

Nas operações de crédito imobiliário, a liberação do financiamento ao vendedor ocorre somente após o registro na matrícula do imóvel para garantir que as instituições financeiras não transfiram os recursos do financiamento até que a garantia da operação (o imóvel transacionado) esteja devidamente constituída. Em caso de inadimplência contratual pelo mutuário, é justamente a alienação fiduciária do imóvel que permite à instituição financeira recuperar o crédito concedido.

A proposição em análise envolve fundamentalmente uma essencial modificação nesse mecanismo de proteção, ao vedar a retenção da liberação do crédito até o registro efetivo do contrato habitacional e, conseqüentemente, da constituição plena e formal da garantia da alienação fiduciária do imóvel à instituição financeira.

A nosso ver, a aprovação do projeto criaria um risco substancial para as instituições financeiras, especialmente para a Caixa Econômica Federal, de liberar valores que posteriormente poderiam não ser pagos por inadimplência do mutuário, gerando inevitável prejuízo pela não constituição da respectiva garantia contratual. Assim, sem a devida constituição



da garantia real que se constitui por meio do devido registro cartorial, as instituições ficariam expostas a operações de crédito sem a correspondente segurança jurídica necessária para a recuperação dos valores em caso de eventual inadimplência.

De outro modo, o projeto apresenta uma contradição interna significativa ao incluir o § 3º no art. 4º da Lei nº 9.514/1997, que estabelece: "Os direitos reais sobre imóveis constituídos ou transmitidos por atos entre vivos somente se adquirem com o devido registro no cartório de registro de imóveis competente."

Tal previsão reforça o princípio que o próprio projeto pretende relativizar, demonstrando que as instituições financeiras não têm direito efetivo sobre a garantia oferecida nas operações de crédito imobiliário caso os recursos sejam liberados antes do registro, expondo as perdas financeiras efetivas na gestão da carteira habitacional.

Configura-se, portanto, que a ser aprovado, o PL resultaria em provável efeito deletério no Sistema Financeiro da Habitação, uma vez que a medida proposta resultaria em significativo e negativo impacto para o mercado de crédito no setor habitacional brasileiro, na medida em que estabelece disposições expressas de não reter a liberação do crédito habitacional ao vendedor do imóvel até que ocorra o registro efetivo do contrato habitacional.

Tal disposição, se aprovada, compromete a solidez do Sistema Financeiro da Habitação e pode resultar em:

- a) Redução da segurança jurídica nas operações de crédito imobiliário;
- b) Possível (ou provável) aumento do custo do crédito habitacional para compensar os riscos adicionais;
- c) Elevação exponencial do comprometimento da capacidade das instituições financeiras de recuperação de créditos inadimplentes;
- d) Impacto potencial negativo, com conseqüente redução, na oferta de crédito habitacional, especialmente para pessoas de menor renda.



Compreendemos que o sistema atual, que condiciona a liberação dos recursos ao registro completo dos contratos e anexos de garantia da operação, representa um equilíbrio adequado entre a necessidade de agilidade nas transações e a segurança jurídica indispensável às operações de crédito imobiliário. A exigência do registro cartorial antes da liberação dos recursos não constitui mera burocracia, mas sim segurança essencial para a sustentabilidade do sistema de financiamento habitacional.

Isto posto, estamos certos de que a eventual aprovação da proposição comprometeria mecanismos essenciais de proteção das instituições financeiras, especialmente da Caixa Econômica Federal, na condição de principal agente do crédito habitacional no país, expondo os riscos financeiros injustificados e comprometendo a oferta de crédito habitacional à população brasileira.

Diante dos fundamentos acima, considerando especialmente os riscos significativos que a proposição representa para a segurança jurídica das operações de crédito imobiliário e para a sustentabilidade do Sistema Financeiro da Habitação, bem como a contradição normativa presente no próprio texto do projeto, nosso entendimento é o de encaminhar o voto contrário à proposição sob análise

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei 4.993 de 2019; e quanto ao mérito, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 4.993, de 2019.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado FLORENTINO NETO
Relator

2025-13471

