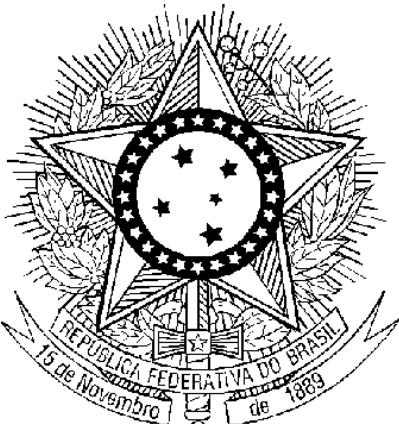


AVULSO NÃO  
PUBLICADO  
INADEQUAÇÃO  
NA CFT



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

# PROJETO DE LEI N.º 3.361-B, DE 2004

(Do Sr. Gustavo Fruet)

Institui o Programa de Habitação de Interesse Social - PHIS - e define os critérios de utilização dos recursos da poupança popular, como instrumentos da política habitacional; tendo pareceres da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela aprovação, com substitutivo (relatora: DEP. MARIA HELENA) e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária deste e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (relator: DEP. MAX ROSENmann).

### **DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE:  
DESENVOLVIMENTO URBANO  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

### **APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

## S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- parecer da relatora
- substitutivo oferecido pela relatora
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Esta Lei institui o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS, definindo as fontes de recursos e as condições de operação do Programa.

**Art. 2º** Fica criado o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS, com objetivo de facilitar a aquisição da habitação por parte da população, apresentando como instrumentos a reorganização dos critérios de utilização dos recursos de poupança e a reestruturação das futuras carteiras imobiliárias das instituições financeiras.

**Art. 3º** São recursos do PHIS:

I – os depósitos de poupança, mediante encaixes obrigatórios ao PHIS;

II – os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

III – outras fontes previstas em lei.

**§ 1º** Ressalvada a competência das autoridades monetárias para a definição dos percentuais de encaixes obrigatórios ao PHIS e dos recolhimentos compulsórios para fins de política monetária, o percentual de recursos de poupança destinados às instituições financeiras para aplicação com taxas livres não poderá ser superior a 10% dos recursos arrecadados por instituição.

**§ 2º** Ressalvados os casos desta Lei, os recursos do PHIS devem destinar-se unicamente ao financiamento de mutuários e à promoção de empreendimentos voltados à construção de moradias.

**Art. 4º** O PHIS visa a fornecer os valores de financiamento de acordo com a capacidade de pagamento de cada mutuário, no menor prazo

possível, a fim de se disponibilizar a circulação dos recursos existentes ao maior número de interessados.

Parágrafo único. Os contratos de financiamentos a mutuários devem observar os seguintes princípios:

I – a responsabilidade das partes quanto à análise da capacidade de endividamento;

II – a preservação da adimplência contratual como pressuposto para permanência no programa;

III – a orientação das regras contratuais para a agilização do retorno dos valores disponibilizados a mutuários finais e empreendimentos habitacionais.

Art. 5º As carteiras imobiliárias das instituições financeiras que aderirem ao PHIS terão como remuneração a composição de rendimentos diferenciados advindos dos empréstimos destinados à construção de habitações e dos empréstimos destinados a mutuários.

§ 1º As instituições financeiras que decidirem aplicar recursos dentro do PHIS deverão atuar conjunta e proporcionalmente na concessão de empréstimos a empreendimentos imobiliários e a mutuários.

§ 2º Os valores mutuados terão como fator de correção monetária os mesmos índices de atualização dos saldos de poupança, com juros máximos aplicados aos mutuários à taxa efetiva de 10% (dez por cento) ao ano e os juros máximos aplicados aos empreendimentos imobiliários do PHIS de 12% (doze por cento) ao ano.

§ 3º Obedecidos os limites máximos indicados no § 2º, cada instituição financeira aplicará taxas de juros em um ambiente de livre concorrência.

Art. 6º Respeitados os limites máximos dos juros fixados no art. 5º, os financiamentos concedidos a empreendimentos imobiliários dentro do PHIS terão como prazo máximo o limite de 3 (três) anos, e somente serão ofertados a empreendimentos que reservem obrigatoria e proporcionalmente unidades residenciais a mutuários do PHIS.

§ 1º A proporção de unidades habitacionais destinadas aos mutuários do PHIS será analisada pela instituição financeira, mediante a apresentação de orçamento total da obra.

§ 2º O contrato firmado entre a instituição financeira e o empreendedor poderá prever a indicação das unidades destinadas ao PHIS, vedada, no entanto, qualquer distinção de materiais empregados nestas unidades em relação às demais.

Art. 7º Os financiamentos concedidos aos mutuários do PHIS devem ter a primeira prestação calculada pelos sistemas de amortização “sacre” ou “sac”, para a qual o mutuário deve comprovar capacidade de endividamento, e cujo

valor não pode exceder a 30% (trinta por cento) da renda líquida mensal do mutuário.

§ 1º A prestação deve ser calculada segundo a taxa de juros pactuada e o prazo de pagamento escolhido que atendam o limite de endividamento referido no *caput*.

§ 2º Atendendo ao disposto no *caput* e parágrafo único do art. 4º, o valor da prestação, acrescida dos encargos, deve perdurar pelo prazo contratual, ou pelo tempo necessário à integral amortização da dívida, sem as reduções usualmente programadas ou características dos respectivos sistemas de amortização.

§ 3º As prestações podem ser reajustadas de acordo com as variações salariais do mutuário, da categoria profissional ou pelos índices de reajuste do salário mínimo, conforme previsão contratual.

Art. 8º Entre os incentivos concedidos no âmbito do PHIS para a aquisição da moradia, faz jus o mutuário, pelo mesmo período em que se estipulou a devolução dos empréstimos concedidos ao empreendedor do PHIS, à isenção dos juros contratuais, devendo em igual período, a partir da primeira prestação, serem as prestações pagas pelo mutuário, calculadas nos termos do art. 7º, imputadas integralmente na amortização do principal.

§ 1º A remuneração da instituição financeira para o período acima deve ser disponibilizada pela composição da carteira imobiliária, nos termos do art. 5º desta Lei.

§ 2º Em qualquer caso, o período de isenção a que se refere o *caput* 8º não será inferior a 24 (vinte quatro) meses.

Art. 9º Tratando-se de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, aqui entendida como aquela cuja renda não supere 5 (cinco) salários mínimos, os prazos a que se referem os arts. 6º e 8º, poderão ser estendidos para até 5 (cinco) anos.

Art. 10. Para garantia do atendimento dos princípios do PHIS, explicitados no art. 4º, findo o período de isenção, o valor da prestação deve, em qualquer caso, permanecer no valor inicial, acrescido da variação salarial calculada nos termos do art. 7º, § 3º, até a extinção da dívida.

§ 1º É facultado ao mutuário, no dia de vencimento dos pagamentos mensais, realizar livremente antecipações de prestações que serão imputadas como pagamento do principal.

§ 2º A quitação antecipada do principal, decorrente da aplicação das diretrizes desta Lei e em especial do § 1º, não geram à instituição financeira direito a juros ou a compensação, em função do período adiantado.

Art. 11. Havendo desemprego do mutuário, ou de um dos eventuais co-mutuários, se devidamente atendido o período de isenção, pode o valor da prestação ser recalculado pelo sistema de amortização que inicialmente serviu de

base para o cálculo da primeira prestação, pelo período restante do prazo inicialmente contemplado, na forma do art. 7º, § 1º.

Art. 12. Somente podem utilizar os benefícios do PHIS as pessoas que não sejam proprietárias de outro imóvel residencial e que não tenham sido compromissárias compradoras, adquirentes ou mutuários do SFH nos últimos cinco anos, verificados mediante declaração do mutuário.

§ 1º A declaração falsa a respeito das circunstâncias referidas no *caput* configura crime de falsidade ideológica, punido nos termos do Código Penal.

§ 2º Sem prejuízo do processo penal respectivo, a verificação da existência das condições vedadas no *caput* enseja a imediata execução judicial da dívida, pelo valor do saldo devedor existente.

Art. 13. As carteiras cujos valores superarem o rendimento de 12% (doze por cento), apurados a cada dois anos, devem ter no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor excedente, a critério da autoridade monetária, direcionados a encaixes obrigatórios junto ao PHIS ou objeto de recolhimento compulsório conforme política monetária vigente.

Parágrafo único. Os valores indicados no *caput* não podem ser computados para análise do atendimento dos percentuais de encaixe obrigatórios de recursos exclusivos dos depósitos de poupança.

Art. 14. As instituições financeiras podem disponibilizar financiamentos no valor máximo de 70% (setenta por cento) do valor de avaliação do imóvel adquirido.

Parágrafo único. Na hipótese de financiamentos destinados à baixa renda, definida nos termos do art. 9º, não se aplica o limite imposto no *caput*.

Art. 15. Pelo prazo de 3 (três) anos, enquanto as instituições financeiras não receberem propostas de empreendimentos voltados para a construção de habitações dentro do PHIS, é facultado à autoridade monetária, com o fim de implementar os financiamentos aos mutuários, conceder parte dos valores referidos no art. 3º para aplicação em faixas livres, para compensar as instituições financeiras pelo período de isenção referido no art. 8º.

Art. 16. A partir da entrada em vigor desta Lei, cessa a utilização de recursos da poupança e FGTS para o atual Sistema Financeiro da Habitação.

Art. 17º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

## JUSTIFICAÇÃO

Atender as necessidades de moradia da população, particularmente aquela de baixa renda, é um dos maiores desafios do Poder Público no Brasil. Dados da Fundação João Pinheiro estimam que, no ano de 2000, o déficit habitacional no País atingia a cifra de 6,6 milhões de novas unidades, carência que

afeta, sobremaneira, as famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, faixa onde concentra-se cerca de 83% desse déficit. Para que tal parcela da população possa ser atendida fazem-se necessárias algumas medidas, entre as quais destacam-se, de plano, a implementação de uma política de subsídios e a modelagem de programas de financiamento que contemplem o menor custo financeiro possível.

Debruçando-se sobre o problema, o Conselho de Altos Estudos da Justiça Federal do Paraná concluiu pelo imperativo de estabelecer-se uma nova política de financiamentos, baseada no conceito da participação responsável de todos os envolvidos, isto é, Poder Público, agentes financeiros e mutuários. Com essa expectativa, o referido Conselho formulou uma sugestão de programa habitacional que pretende trabalhar com a reestruturação das carteiras imobiliárias das instituições financeiras e com o melhor direcionamento dos recursos captados na poupança, de forma a melhorar a qualidade do crédito habitacional, restaurando sua oferta. Do ponto de vista do mutuário, o programa prevê algumas facilidades, como a limitação dos juros e a possibilidade de redução do período de pagamento das prestações, caso se verifique a pontualidade no adimplemento das prestações.

Acredita-se que, dessa forma, será possível implementar um sistema com conotações sociais, não dirigido por um enfoque meramente financeiro, capaz de fazer cumprir o mandamento constitucional de facilitação do acesso à moradia, direito social dos brasileiros.

Na certeza da importância da contribuição da Justiça Federal do Paraná, optei por apresentar este projeto de lei, que formaliza o programa concebido pelo seu Conselho de Altos Estudos. Com esse gesto, espero, no mínimo, despertar a discussão nesta Casa sobre o tema, o que certamente nos levará ao desenvolvimento de uma política habitacional mais afinada com as necessidades do País.

Sala das Sessões, em 13 de abril de 2004.

Deputado **GUSTAVO FRUET**

## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **I - Relatório**

O projeto de lei sob exame pretende instituir o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS, tendo como objetivo facilitar a aquisição da habitação por parte da população e como instrumentos a reorganização dos critérios de utilização dos recursos de poupança e a reestruturação das futuras carteiras imobiliárias das instituições financeiras. O texto apresenta, como principais fontes de

recursos do PHIS, os depósitos de poupança, mediante encaixes obrigatórios ao programa, e os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Esses recursos, segundo a proposta, devem destinar-se ao financiamento de mutuários e à promoção de empreendimentos voltados à construção de moradias. O texto prevê, ainda, que o percentual de recursos de poupança destinados às instituições financeiras para aplicação com taxas livres (ou seja, fora do âmbito do PHIS) não poderá ser superior a 10% dos recursos arrecadados por instituição, ressalvada a competência das autoridades monetárias para a definição dos percentuais de encaixes obrigatórios ao PHIS e dos recolhimentos compulsórios para fins de política monetária.

O PHIS visa, segundo a proposta em tela, fornecer os valores de financiamento de acordo com a capacidade de pagamento de cada mutuário, no menor prazo possível, a fim de tornar disponível a circulação dos recursos existentes para o maior número de interessados. O texto também prevê que as carteiras imobiliárias das instituições financeiras que aderirem ao PHIS terão como remuneração uma composição de rendimentos diferenciados advindos dos empréstimos destinados à construção de habitações e dos empréstimos destinados a mutuários. A proposta ainda determina que os valores mutuados devem ser corrigidos pelos mesmos índices de atualização dos saldos de poupança, com juros máximos de 10% ao ano aplicados aos mutuários e de 12% ao ano aplicados aos empreendimentos imobiliários do PHIS.

O projeto de lei preceitua que os financiamentos concedidos a empreendimentos imobiliários dentro do PHIS terão o prazo contratual máximo de 3 anos e somente poderão ser dirigidos a empreendimentos que reservem unidades residenciais a mutuários do PHIS. No que se refere às prestações mensais, os financiamentos concedidos aos mutuários do PHIS devem ter sua primeira parcela calculada pelos sistemas de amortização “sacre” ou “sac”, cujo valor não pode exceder a 30% (trinta por cento) da renda líquida mensal do mutuário. A proposta estabelece que o valor da prestação, durante o prazo contratual ou pelo tempo necessário à integral amortização da dívida, poderá ser reajustada de acordo com as variações salariais do mutuário ou com os índices de reajuste do salário mínimo, conforme previsão contratual. Vedam-se, entretanto, aos financiamentos firmados no âmbito do PHIS, as reduções características dos respectivos sistemas de amortização.

A proposta prevê, como incentivo ao mutuário para a aquisição da moradia, a isenção dos juros contratuais pelo mesmo período em que se estipulou a devolução do empréstimo concedido ao empreendedor no âmbito do PHIS, prazo este nunca inferior a 24 meses. Durante esse período, o texto estabelece que a remuneração da instituição financeira deve decorrer da composição de sua carteira imobiliária. Outro incentivo previsto, no caso de unidades habitacionais destinadas à população com renda inferior a 5 salários mínimos, é a extensão dos prazos máximos de financiamento e de isenção de juros, que poderão chegar a 5 anos. A proposta ainda facilita ao mutuário realizar livremente antecipações de prestações, que serão imputadas como pagamento do principal, não sendo devidos à instituição financeira juros ou outra compensação pelo período adiantado. Em caso de desemprego do mutuário, ou de um dos eventuais co-mutuários, se devidamente atendido o período de isenção, pode o valor da prestação ser recalculado pelo sistema de amortização que inicialmente serviu de base para o cálculo da primeira prestação, pelo período restante do prazo inicialmente contemplado. A condição estipulada pelo projeto de lei para utilização dos benefícios do PHIS é a pessoa não ser proprietária de outro imóvel residencial, nem ter sido compromissário comprador, adquirente ou mutuário do SFH nos últimos cinco anos, verificada mediante declaração do mutuário.

O texto em exame estabelece que, se o rendimentos das carteiras imobiliárias das instituições financeiras superar a taxa de 12% ao ano, pelo menos 50% do valor excedente, a critério da autoridade monetária, deve ser direcionado a encaixes obrigatórios junto ao PHIS ou ser objeto de recolhimento compulsório. Veda-se, contudo, o cômputo desse valor para o atendimento dos percentuais de encaixe obrigatório de recursos exclusivos dos depósitos de poupança. A proposta limita a concessão de financiamento ao montante de 70% do valor de avaliação do imóvel adquirido, teto que não se aplica no caso de financiamentos destinados à população com renda inferior a 5 salários mínimos. Como regra de transição, pelo prazo de 3 anos, enquanto as instituições financeiras não receberem propostas de empreendimentos no âmbito do PHIS, é facultado à autoridade monetária, com o fim de implementar os financiamentos aos mutuários, conceder parte dos recursos do programa para aplicação a taxas livres, para compensar as instituições financeiras pelo período de isenção de juros previsto. Finalmente, a proposta define a data da publicação oficial da lei que se originar da

proposta em tela como sendo a data de sua entrada em vigor, vedando a partir daí a utilização de recursos da poupança e FGTS para o atual Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Na sua justificação, o ilustre Autor informa que a proposta nasceu de sugestão apresentada pelo Conselho de Altos Estudos da Justiça Federal do Paraná, que se debruçou sobre o problema habitacional brasileiro e concluiu pela necessidade de “estabelecer-se uma nova política de financiamentos, baseada no conceito da participação responsável de todos os envolvidos”.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o nosso relatório.

## **II – Voto da Relatora**

É de extrema relevância a preocupação demonstrada pelo Conselho de Altos Estudos da Justiça Federal do Paraná – e encampada pelo ilustre autor – quanto à necessidade de criação de mecanismos para facilitar o acesso de todos os brasileiros à moradia, direito social reconhecido pela nossa Carta Magna. Realmente, como bem aponta a justificação da proposta em exame, atender às demandas de moradia da população é um dos maiores desafios da sociedade brasileira, considerando que o nosso déficit habitacional está estimado em cerca de 6,6 milhões de novas moradias e que parcela expressiva da população brasileira não possui casa própria e não se encontra incluída nesse montante.

Significativa parte desse déficit – mais de 80% – afeta a população com renda inferior a três salários mínimos, que somente vai conseguir ser atendida a contento com a implementação de uma política de subsídio a fundo perdido. Esse segmento da população está contemplado pelo PL nº 2.710/92, de iniciativa popular, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, com o respectivo conselho gestor, já aprovado nesta Casa.

O SNHIS tem por finalidade, entre outras, viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, implementando, para tanto, políticas e programas de investimentos e subsídios. O fundo a ser criado é composto de recursos não-onerosos, destinados a fomentar ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social,

conforme diretrizes e critérios apontados pelo seu conselho gestor. Do ponto de vista operacional, está previsto que o SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social.

Em apresentação realizada perante o Conselho das Cidades, em 14 de junho próximo passado, o representante da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades afirmou que o referido Ministério estuda a implementação de uma nova Política Nacional de Habitação, que pressupõe a instituição de um Sistema Nacional de Habitação. Dentro desse novo desenho institucional, a área de interesse social funcionaria como um subsistema, atendendo a famílias com renda de até 5 salários mínimos.

Da mesma forma, o conjunto da legislação que cuida do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, contemplando as operações com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, as operações enquadradas no Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, as operações do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, associado às disposições do PLC 36/2004, em tramitação no Senado Federal, e à Medida Provisória Nº 200, em tramitação nesta Casa, que dispõem sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criam condições para equacionar o acesso à moradia, prioritariamente, para os segmentos de baixa renda.

Consideramos que a racionalização dos subsídios habitacionais – o aumento da sua transparência, sua focalização, o deslocamento dos subsídios das habitações para as pessoas – assim como a provisão de infra-estrutura, introduzidas pela legislação acima, são de suma importância e não devem ser modificadas.

Por outro lado, consideramos que a legislação existente, no que respeita às Leis 9.514/1997, que trata do Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI e da Lei 10.931/2004, que aperfeiçoa dispositivos das operações de crédito imobiliário, possuem estrutura jurídica e operacional adequadas para regularem as operações imobiliárias classificadas como de mercado. O desenvolvimento do chamado “sistema de mercado” está avançando a passos largos, com incentivos ao aprofundamento do mercado secundário, a instituição de instrumentos de securitização, o aperfeiçoamento dos instrumentos de empréstimo e sua abertura aos demais mercados financeiros.

No entanto, como é de domínio público, o país herdou, da era de inflação alta e da instabilidade macroeconômica, um mercado de financiamento imobiliário raso e pouco desenvolvido, caracterizado por uma abundância de crédito governamental dirigido a setores específicos, aliado a uma repressão financeira nos demais setores. A inflação alta e volátil, choques macroeconômicos e a dívida estatal a níveis insustentáveis levavam a um risco de prêmio alto e, portanto, a taxas de juros reais excessivamente altas e escassez de liquidez no mercado para financiamentos de longo prazo, como o financiamento imobiliário.

Além disso, o desencadeamento das forças de mercado através de reformas de ajuste estrutural enfatizando exportações, privatizações e equilíbrio fiscal limitou o espaço para a intervenção direta do Estado, reduzindo vertiginosamente o escopo da política habitacional tradicional devido ao seu consumo de divisas internacionais e recursos governamentais escassos.

Por isso persiste, hoje, uma situação de baixa liquidez para financiamentos de longo prazo e, consequentemente, temos um mercado hipotecário – primário e secundário – raso e pouco desenvolvido. Mantém-se a tendência de escassez de aplicações em novos financiamentos habitacionais, que resulta da tensão existente entre duas responsabilidades atribuídas às autoridades reguladoras e que, na situação brasileira atual, são antagônicas: preservar a solvência das instituições financeiras e garantir o fluxo de recursos para os mutuários de financiamento habitacional.

Como consequência, existe uma faixa populacional cuja renda familiar não é suficiente para se enquadrar nas operações imobiliárias de mercado, em razão dos altos juros cobrados e, ao mesmo tempo, possui capacidade de pagamento para arcar com operações de crédito imobiliário em condições mais favoráveis, não necessitando dos subsídios direcionados para as operações habitacionais de interesse social. Essa parcela da população se encontra a descoberto e desprovida de casa própria. Tal situação persistirá enquanto a conjuntura macroeconômica não permitir uma redução das taxas de juros e do estoque da dívida do governo, com uma estabilidade macroeconômica auto-sustentável, e requer, portanto, ação governamental suplementar e saneadora.

Verifica-se, ainda, a existência de fatores que hoje contribuem para o aumento do grau de insegurança das operações de crédito imobiliário, que

têm sido objetos de interpretações e questionamentos judiciais imputáveis a causas diversas, que incluem a insuficiente clareza dos contratos, a falta da participação ou audiência de especialistas em matemática financeira na instrução de processos contenciosos e, em menor escala, intenções meramente procrastinatórias por parte de devedores impontuais.

Diante do contexto ora apresentado, faz-se necessário ressaltar a importância social do Projeto de Lei sob análise, que, no entanto, merece modificações, de forma a abraçar a problemática integralmente e contribuir para o estímulo ao crédito imobiliário, o que encaminhamos na forma do substitutivo, em anexo.

Propomos, assim, um Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH, que deverá estar em consonância com a Política Nacional da Habitação e terá como público alvo essa parcela da população excluída tanto do sistema de interesse social quanto do sistema de mercado.

Como o custo de captação dos recursos do FAT e dos depósitos de poupança é baixo comparativamente às outras aplicações financeiras, defendemos ser de fundamental importância direcionar sua aplicação às operações de crédito imobiliário à esta população, cujas operações caracterizam-se pela adoção de uma taxa efetiva de juros abaixo das taxas de mercado, evitando que sejam injusta e inapelavelmente desviados para aplicações de curto prazo e maior rentabilidade.

Além disso, essas duas fontes se mantêm altamente competitivas – o saldo bruto dos depósitos de poupança atingiu R\$ 150 bilhões em julho de 2004 – o que permitirá assegurar a auto-sustentabilidade econômico-financeira do sistema sem aporte direto de subsídios governamentais, que serão melhor focalizados no sistema habitacional de interesse social.

Com esse intuito, o Substitutivo, observadas as disposições e condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN e pelo Conselho Curador do FAT – CODEFAT, vincula, de forma institucional, o direcionamento de parcela de recursos dos depósitos de poupança e do FAT para o setor habitacional.

Para estimular o crédito habitacional em seu conjunto, o Substitutivo persegue, também, a redução de alguns dos fatores de imprecisão das operações de crédito imobiliário, estabelecendo dispositivos que buscam definir, com maior exatidão, o conteúdo de algumas cláusulas contratuais vinculadas ao equilíbrio econômico das operações de mútuo habitacional, como a maior clareza das cláusulas contratuais e, principalmente, a definição desses parâmetros em um Diploma Legal, o que resultará na ampliação da segurança jurídica dessas operações, motivando-se uma participação mais ativa do setor privado no financiamento habitacional, bem como a dinamização do mercado secundário imobiliário.

Ainda, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da Política Habitacional do País, propõe-se a definição, em substituição ao critério de classificação das famílias com base na renda familiar quantificada por salário-mínimo, de sistemática de atendimento das necessidades habitacionais dos beneficiários por meio de critérios diferenciados segundo a renda e o tamanho das famílias. Esses critérios seriam espelhados nos respectivos padrões de consumo, de sorte a contemplar as acentuadas diversidades regionais do País.

Na linha da diversificação e de novas alternativas, o Substitutivo abre o leque de opções de acesso à moradia, incluindo não apenas o financiamento para aquisição de uma habitação completa, mas, também, para lotes urbanizados; compra de materiais destinados à conclusão, recuperação, melhoria ou ampliação da habitação; reurbanização de áreas centrais deterioradas que apresentam potencial significativo de uso habitacional; construção de habitações em terreno próprio; e produção ou recuperação de habitações para arrendamento com opção de compra.

Para viabilizar o acesso ao crédito habitacional, no contexto de que o público alvo alcançado pela proposição não dispõe de condições para suportar operações à taxa de mercado, propõe-se a adoção de mecanismo de subsídio cruzado, por meio da adoção de taxa de juros efetiva máxima, de acordo com critérios definidos pelo CMN e CODEFAT, desde que se preservem o equilíbrio e a sustentabilidade econômica, financeira e operacional das operações de crédito.

Para conferir maior estímulo ao crédito imobiliário, o Substitutivo prevê a possibilidade de dedução do imposto de renda, por pessoa

física, dos juros pagos em financiamentos imobiliários, de valor equivalente a 25% dos juros pagos, limitado a R\$ 2 mil. Excetua-se à aplicação deste benefício os contribuintes cujos contratos de financiamento contam com a cobertura do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS.

A medida está estritamente vinculada ao reerguimento do mercado de financiamento imobiliário, uma vez que dinamiza a indústria da construção civil e o setor de financiamento imobiliário, além de estar em linha com as recentes medidas encaminhadas pelo Executivo ao Legislativo, que culminaram com a edição da Lei 10.931/04, denominada nova Lei das Incorporações Imobiliárias.

Passamos, então, a detalhar esse dispositivo de forma a restarem esclarecidos os seus objetivos e os resultados que desse advirão.

O incentivo fiscal ao financiamento imobiliário é uma prática antiga e já consolidada nos principais países desenvolvidos. Destaca-se o exemplo dos Estados Unidos, que possui um dos setores imobiliários mais desenvolvidos do mundo, constituindo um sustentáculo financeiro para a suas economia, porquanto o crédito hipotecário é um mercado de US\$ 7,6 trilhões. Tal aporte financeiro fornece recursos para a construção anual de dois milhões de unidades, no total de cerca de US\$ 500 bilhões e gera milhões de empregos, não apenas na construção civil, mas também em todo a cadeia produtiva vinculada à indústria imobiliária. Naquele país, a combinação de incentivos fiscais, assim como a disponibilidade de crédito a prazos mais longos e a taxa de juros razoáveis, associadas à forte atuação dos mercados de capitais privados, explicam a pujança do seu mercado imobiliário.

No Brasil, a cadeia produtiva da construção civil representa 15,5% do PIB, empregando 15 milhões de pessoas, dos quais 4 milhões diretamente, destacando-se, ainda, os seguintes aspectos:

- a) representa expressivo poder multiplicador sobre a demanda doméstica, com um mínimo de viés importador;
- b) comparece com superávit comercial de cerca de US\$ 2,5 bilhões ao ano com bens e serviços;

c) demanda, a cada ano, R\$ 66,8 bilhões de reais em insumos (minerais, metalúrgicos, material elétrico, madeira, etc.).

Para dimensionarmos o impacto orçamentário-financeiro dessa medida, consideramos o perfil do estoque de contratos imobiliários da Caixa Econômica Federal – CAIXA, com posição em outubro de 2004, totalizando 1.208.314 contratos. Esses foram separados em três grandes blocos, em função da faixa de renda familiar, de acordo com a contribuição para o Imposto de Renda Pessoa Física-IRPF: isentos, e alíquotas de 15% e 27,5%. Computou-se apenas aqueles cuja taxa de juros corresponde a valores iguais ou inferiores a R\$ 166,66 (R\$ 2.000,00 ao ano), apurando-se o dispêndio anual correspondente a R\$ 561 milhões.

Considerando-se que a CAIXA detém cerca de 70% do mercado de financiamento imobiliário, o impacto total da medida corresponderia à cerca de R\$ 729 milhões no primeiro exercício, com incremento médio de 20% nos dois exercícios subseqüentes, que teriam os seguintes dispêndios: R\$ 875,00 milhões e R\$ 1.050 bilhão, respectivamente.

O montante de R\$ 729 milhões anuais, relativo ao incentivo fiscal aos financiamentos habitacionais, na forma ora proposta, seriam plenamente compensados com toda a gama de impostos recolhidos com o incremento adicional das atividades e produção que a medida proporcionará na indústria imobiliária, que movimenta 15,5% do PIB e gera 4 milhões de empregos diretos.

Outra questão de fundamental importância para o desenvolvimento do crédito imobiliário relaciona-se com o equacionamento, de forma definitiva, dos problemas de desequilíbrio financeiro dos contratos do SFH, celebrados sem a proteção do FCVS até 31 de dezembro de 1998. Esses apresentam saldos devedores residuais elevados, o que inviabiliza seu pagamento pelos mutuários finais, resultando em uma das principais pendências do passado do SFH ainda sem solução, constituindo um dos principais focos de ações judiciais no âmbito das operações do SFH. Partindo-se da constatação de que o problema de desequilíbrio financeiro desses contratos não foi causado pelos mutuários ou pelas instituições financeiras, mas, sim, resulta de intervenções unilaterais nos contratos provocadas pelos diversos planos de política econômica destinados à estabilização da economia, associadas à adoção de uma política monetária restritiva, com taxas

de juros elevadas, o Substitutivo estabelece dispositivo permitindo que as instituições financeiras ofereçam descontos nas liquidações antecipadas ou renegociações dos contratos que apresentem desequilíbrio financeiro, limitados àqueles celebrados até 31 de dezembro de 1998 e que não contem com a proteção do FCVS.

Nessa linha, dito dispositivo estabelece, de forma clara, o tratamento contábil e tributário a ser dado, decorrente da perda de capital pela concessão de descontos pelas instituições financeiras, estando em sintonia com nosso Sistema Tributário, em razão de definir a dedução do imposto a pagar dos descontos concedidos. Essa medida objetiva criar condições para a solução de um dos últimos graves problemas do passado do SFH, representado pelos saldos devedores residuais de contratos de financiamento habitacional firmados no âmbito do SFH, que alcançam milhares de famílias, uma vez que compreendem mais de 300 mil contratos.

Tratam-se de contratos de financiamento imobiliário, sem a cobertura do FCVS, assinados, principalmente, no período de 1993 a 1998, que apresentam desequilíbrio financeiro, cujos saldos devedores crescem de forma progressiva e superam o valor da garantia representada pelo imóvel, e o valor da prestação paga pelo mutuário é bastante reduzido, resultando amortização negativa da dívida

Os principais fatores que contribuíram para a formação desses desequilíbrios estão relacionados a seguir e demonstram, de forma clara, que nem as instituições financeiras, nem os mutuários deram causa para a formação do problema:

a) descompasso de periodicidade e de índices de reajuste do saldo devedor e das prestações – saldo reajustado mensalmente pelo índice aplicado à remuneração da caderneta de poupança e prestações reajustadas anualmente pelo mesmo índice, tendo como teto o percentual de aumento da categoria profissional do mutuário ou o percentual de comprometimento de renda (PES/PCR, Lei nº 8.692/93);

b) efeito dos planos de política econômica destinados à estabilização monetária, verificando-se que, à exceção do Plano Real, todos os

demais impuseram, na conversão das prestações, índices de reajustes inferiores aos aplicados aos saldos devedores;

c) renegociações com incorporação de encargos em atraso, utilizadas para equacionar problemas de inadimplência, resultando na potencialização do efeito de formação de saldo devedor residual;

d) efeitos combinados da restrição monetária havida, a partir de 1994, com elevação das taxas nominais de juros, com reflexo na TR, incidentes sobre os saldos devedores, inclusive com efeito, ao mesmo tempo, de deprimir os preços reais dos imóveis;

e) comportamento do mercado imobiliário que, em função de longo período de estagnação econômica e da especulação financeira, apresentou queda no valor real dos imóveis.

O dispositivo proposto possibilitará que as instituições financeiras enfrentem e solucionem esse grave problema, cuja solução passa por uma intervenção organizada, em que a matriz de renegociação deverá buscar conciliar critérios de justiça e atratividade. Nesse sentido, o benefício deve ser concedido na medida em que a distorção a ser corrigida não tiver sido originada pelo mutuário, ou tiver ocorrido em seu favor, tendo como limite a esse princípio a necessidade de atrair o mutuário para a renegociação. Deve-se, ainda, considerar os seguintes aspectos:

a) dar continuidade das operações de financiamento imobiliário no SFH;

b) renegociar a dívida antes do término do prazo contratual;

c) evitar erros do passado materializados na concessão de subsídios generalizados e cumulativos;

d) respeitar os contratos, buscando a renegociação mediante acordo entre o credor e o devedor;

e) evitar o incentivo à inadimplência generalizada, fortalecendo o princípio de que a dívida assumida deve, em condições normais, ser integralmente quitada pelo tomador do recurso;

f) viabilizar o equacionamento do problema pela via administrativa, mediante a distribuição dos respectivos ônus, criando condições que levem os mutuários e instituições financeiras a negociar as dívidas existentes, compatibilizando-as com a capacidade de pagamento do mutuário e a garantia do imóvel financiado;

g) contemplar contratos habitacionais, sem cobertura do FCVS, que apresentem valor de avaliação atual do imóvel inferior ao valor do saldo devedor ou com a existência de resíduo ao final do prazo contratual e que tenham sido firmados em data anterior a 31 de dezembro de 1998 (a partir de 1999 a distorção entre a variação da TR e dos principais índices de preços deixou de existir);

h) introduzir mecanismos que viabilizem a concessão de descontos nas dívidas, levando em consideração a situação particular de cada contrato, por exemplo, renegociação do saldo devedor com base no valor de avaliação do imóvel, considerando-se a quota de financiamento original, deduzindo-se as amortizações positivas realizadas no período;

i) renegociar o novo saldo devedor com base em plano de reajuste e sistema de amortização que não gere novo desequilíbrio financeiro, adotando-se os demais parâmetros previstos no contrato original.

Nesse contexto, a medida proposta visa introduzir mecanismo que possibilite às instituições financeiras recuperar financeiramente parcela dos descontos concedidos aos mutuários, de sorte a compatibilizar o valor da dívida ao da garantia representada pelo imóvel, por meio do deferimento dos descontos, por até 10 anos, como despesa dedutível do imposto a pagar do agente financeiro credor da operação.

Releva destacar que esse problema, no que respeita aos contratos firmados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, já estão sendo solucionados por intermédio de renegociações e liquidações antecipadas com a concessão de descontos promovidas pela Empresa Gestora de Ativos - EMGEA, que, na condição de empresa não financeira, assumiu esses contratos do ativo da CAIXA com o Tesouro Nacional, absorvendo o impacto dos descontos concedidos.

Por uma questão de justiça e de tratamento eqüitativo, o dispositivo proposto permitirá que as demais instituições financeiras possam, também, solucionar esse problema que aflige milhares de famílias que se encontram na iminência de perderem seus imóveis.

No que concerne ao dimensionamento do impacto da renúncia fiscal presente nesse dispositivo, conforme levantamento realizado pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP, os descontos concedidos para incentivar a liquidação antecipada, ou a renegociação desses contratos, corresponde a valores próximos de R\$ 1,306 bilhão, que seriam diluídos por 10 anos, com impacto anual de R\$ 130,6 milhões.

Importante consignar que a renúncia fiscal, na ordem de R\$ 130,6 milhões, por um período de 10 anos, é plenamente justificável diante da solução da magnitude do problema, cujas consequências mais danosas decorrentes da conjugação de todos estes fatos são as mais variadas possíveis. Dentre as principais podemos citar: a perda do imóvel pelo mutuário e todo o valor investido; elevados custos assumidos pelas instituições nas execuções da dívida para recuperar o valor emprestado; a defesa de ações passivas diligenciadas pelos mutuários com objetivo de protelar a solução do caso e o aumento dos níveis de provisão, ou seja, no balanço final, o mutuário e sua família perdem a residência e o banco perde parte do valor emprestado.

Com o objetivo de dinamizar o crédito imobiliário, o Substitutivo também prevê as seguintes alterações legislativas:

a) Alteração da Lei Nº 9.514/97, que trata do SFI, nos seguintes dispositivos: modificação do inciso III do Art. 5; inclusão de Parágrafo Primeiro ao Art. 22; e alteração do art. 38, com o objetivo, respectivamente, de esclarecer que a capitalização de juros é aplicável em periodicidade definida entre as partes, que a garantia representada pela alienação fiduciária de bens imóveis não é privativa das entidades que operam o SFI e que a adoção no SFI de operação com garantia representada por hipoteca poderá ser celebrada por instrumento particular com força de escritura pública;

b) Inclusão de § 17º ao Art. 20 da Lei 8.036/1990, com o objetivo de ampliar a utilização dos recursos do FGTS, nas modalidades de

amortização extraordinária, liquidação antecipada e pagamento de parte do valor das prestações mensais, relativamente aos financiamentos imobiliários realizados fora do SFH, em especial àqueles realizados no âmbito do SFI, criando atrativo para o mercado de financiamento imobiliário. Tal medida não comprometerá a liquidez do FGTS, nem o volume de desembolso para as contratações habitacionais e de saneamento básico, uma vez que, conforme dados colhidos junto ao Agente Operador do FGTS, no período de 1997 a 2004 os saques para moradia, em relação ao total dos saques para todas as finalidades, representou, em média, os percentuais de 2,20% (por quantidade) e de 14,33% (por valor), sendo que nas modalidades propostas (amortização, liquidação e pagamento de prestações) os saques representaram, também, em média, apenas 1,20% (por quantidade) e 4,3% (por valor). Ademais, os saques ficam restritos aos financiamentos imobiliários enquadráveis no âmbito do SFH, no que respeita a valor de financiamento e do imóvel, evitando-se a utilização do FGTS para imóveis destinados aos segmentos de alta renda familiar. Outro parâmetro limitador, que atuará para evitar qualquer problema de liquidez do FGTS, ou do volume de recursos destinados para o desenvolvimento urbano, relaciona-se com a competência conferida ao Conselho Curador do FGTS para, a qualquer momento, limitar ou redimensionar o volume de saques para essas novas finalidades;

c) Alteração do Art. 53 da Lei nº 8.078/1990, esclarecendo que eventual restituição de valores, no que concerne às operações garantidas por alienação fiduciária de bens imóveis, será feita de acordo com o Art. 27 da Lei nº 9.514/1997, que regula o leilão público quando do inadimplemento e consolidação de propriedade em nome do credor, evitando-se conflito com as disposições do Art. 53 do Código de Defesa do Consumidor, que determina a devolução das prestações pagas em contratos de alienação fiduciária em geral;

d) Inclusão de dispositivo estabelecendo que na hipótese da adoção de sistema de amortização e plano de reajuste, nas operações de crédito imobiliário prevendo a garantia do principal por meio de emissão de títulos ou depósitos em caução, estes sejam destinados exclusivamente à quitação da parcela do principal da dívida, revestindo-se de natureza de impenhorabilidade, possibilitando a estruturação de novos planos de reajustamento;

f) Inserção de dispositivo, com o objeto de reduzir os custos das operações imobiliárias, possibilitando, na celebração de todos os tipos de contratos, a adoção de instrumento particular com força de escritura pública;

g) Introdução de dispositivo prevendo, nos casos de resolução dos contratos de compra e venda de imóveis, inclusive com pacto adjeto de alienação fiduciária, que o valor a ser restituído aos compradores deve ser apreciado em função das peculiaridades de cada caso. Não é possível estabelecer uma regra invariável para todas as hipóteses, notadamente em relação à apuração do valor a ser restituído, não podendo, por exemplo, o comprador que já recebeu o imóvel e já está dele usufruindo ter o mesmo tratamento que se dá ao comprador que ainda não recebeu as chaves.

Com referência a esta última alínea ressalta-se que independentemente do valor a ser apurado em cada caso, a restituição, na hipótese de resolução de promessa de compra e venda, deve ser feita nas mesmas condições de atualização e juros, bem como no mesmo prazo que o adquirente tiver pago. De outra parte, as decisões judiciais vêm adotando os mais variados critérios no que tange ao percentual da multa contratual e, em consequência, em relação ao valor a ser retido pelo vendedor, oscilando entre percentuais de 70% a 10%, tendo como base ora o valor atualizado do contrato, ora o valor pago pelo comprador.

A necessidade de definição sobre a matéria já deu origem a “Termos de Ajustamento de Conduta” – TAC firmados pelo Ministério Público do Distrito Federal e de São Paulo, com as entidades representativas do mercado (Ademi-Brasília e Secovi-São Paulo), de nºs 142/97, 460/2001 e 36/00, respectivamente, os quais fixam em 10% do valor atualizado do contrato o limite da multa em caso de rescisão por inadimplemento do comprador, esclarecendo que os valores serão devolvidos observando-se a mesma periodicidade e índice contratual utilizados nos pagamentos efetuados pelo consumidor.

A proposição segue a linha desses TACs, limitando a multa a 10% do valor atualizado do contrato, descontadas as despesas efetivamente comprovadas pelo vendedor. Considerando que o § 1º do art. 31A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, com a redação dada pela Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, estabelece rigoroso regime de vinculação de receitas nas incorporações imobiliárias submetidas ao patrimônio de afetação, fica claro que a eventual

restituição durante a obra provocará o seu retardamento, em prejuízo de toda a comunidade de adquirentes. Por força dessa norma, as receitas auferidas são imediatamente aplicadas na obra, de modo que não haverá recursos disponíveis no patrimônio da incorporação para efetivar de imediato a restituição, sendo necessário, para esse fim, que o negócio gere novos recursos com a venda da unidade. Caso a restituição seja exigível de imediato, duas opções se apresentam: ou se desvia dinheiro da obra para a restituição, e em consequência haverá atraso da obra, ou os compradores realizam aportes extras para pagar a restituição ao comprador inadimplente, causando, de igual maneira, prejuízo ao grupo de compradores. Assim, levando em conta que essas incorporações terão como fonte de alimentação financeira exclusivamente as prestações dos compradores, para manter o equilíbrio do contrato, no interesse da comunidade de compradores, a restituição ao comprador inadimplente deve ser feita depois de concluída a obra ou, se a unidade retomada for vendida durante a obra, logo após a revenda. Dessa forma, torna-se imprescindível a inclusão de dispositivo nessa lei, com vistas à compatibilização de suas determinações à essa realidade.

Prevê o Substitutivo, também, que, caso o comprador já tenha recebido o imóvel, seja descontada uma taxa de fruição correspondente ao aluguel, que será arbitrado pelo juiz em função do valor de mercado.

Há casos em que a Comissão de Representantes do Condomínio está autorizada a efetivar a venda da unidade do condômino inadimplente mediante leilão, além da execução da hipoteca mediante procedimento judicial especial regulado pela Lei nº 5.741, de 1971, assim como o caso da alienação fiduciária. As leis especiais que regulam esses casos dispõem de maneira específica sobre o montante a ser restituído e a forma da restituição. Trata-se de casos especiais, que devem seguir o tratamento que a eles dá a legislação específica, daí porque a proposição é no sentido de que a restituição se faça de acordo com o que essas leis dispuserem.

De forma conclusiva, as disposições do Substitutivo contribuem para a dinamização e o desenvolvimento do crédito imobiliário no País, ao buscar, de forma complementar, a melhoria da segurança jurídica do crédito habitacional e institucionalizar a utilização de parcela dos recursos dos depósitos de poupança e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT no setor habitacional. Ao

traçar diretrizes importantes e complementares às políticas habitacionais de interesse social e àquelas ditadas pelas regras de mercado, nossa proposta se mantém consistente com a Política Nacional de Habitação e com as instituições existentes no setor de habitação, assim como com os objetivos macroeconômicos (especialmente com as metas fiscais e inflacionárias) e de desenvolvimento do mercado de capitais do País.

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº3.361, de 2004, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2004.

**Deputada MARIA HELENA**  
**Relatora**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.361, de 2004**

Institui o Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH em consonância com a Política Nacional da Habitação, dispõe sobre condições de crédito habitacional em complementação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e ao Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, altera dispositivos das Leis Nº 9.514, de 1997, Nº 8.036, de 1990, e Nº 10.931, de 2004, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH, em consonância com a Política Nacional da Habitação, visando complementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, e regula condições gerais de crédito habitacional no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

Art. 2º Para fins do disposto nesta lei, considera-se:

I - empréstimo habitacional: o mútuo concedido por uma instituição financeira a um agente promotor, na forma do disposto no art. 11, a outra pessoa jurídica ou a uma pessoa física, para urbanização, reurbanização ou recuperação de áreas susceptíveis de aproveitamento com fins habitacionais, inclusive loteamentos, assim como para a produção de habitações destinadas a posterior comercialização;

II - financiamento habitacional: o mútuo destinado à aquisição de lote urbanizado e à aquisição, construção, conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitação;

III - habitação: a moradia, a ser obtida em forma imediata ou progressiva, localizada em área com situação legal regularizada, dotada, quando concluída, dos requisitos essenciais de habitabilidade, inclusive quanto à segurança e durabilidade da construção e enquadramento na legislação ambiental;

IV - padrão de consumo familiar: a estrutura de consumo, definida por meio de indicadores do nível de renda, tamanho e faixa etária das famílias, grau de escolaridade dos seus membros, número de membros da família que trabalham e aspectos sócio-econômicos locais e regionais, entre outros, segundo metodologia a ser definida em regulamento pelo Poder Executivo;

V - custo de acesso à moradia: os valores relativos a prestação de financiamento habitacional, contrapartida de arrendamento residencial, taxa de ocupação, aluguel ou derivados do direito de superfície, direito de uso, direito de habitação ou quaisquer outras formas de acesso à moradia;

VI - arrendamento residencial: o negócio jurídico que tenha por objeto o arrendamento com opção de compra de bens imóveis, inclusive os pertencentes ao patrimônio da União, e, quando for o caso, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios, adquiridos, construídos ou restaurados para esse fim;

VII - arrendatário: pessoa física que, atendidos os requisitos e condições fixados em regulamento, seja habilitada ao arrendamento.

Art. 3º O Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH, em consonância com a Política Nacional de Habitação – PNH, obedecerá aos seguintes princípios:

I - o incentivo ao acesso ao crédito habitacional para atender, prioritariamente, pessoas não alcançadas pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ou pelos programas de acesso à moradia com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e que, cumulativamente, não reunam as condições necessárias para contrair financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI;

II - a utilização de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que se destinarão ao incentivo ao crédito habitacional de que trata esta Lei, obedecendo-se as diretrizes do Conselho Monetário Nacional – CMN e do Conselho Curador do FAT – CODEFAT, respectivamente;

III - contemplação das diversas formas de acesso à moradia previstas em lei, incluindo programas e projetos habitacionais;

IV - compatibilidade dos programas e projetos habitacionais com os objetivos e normas das políticas de desenvolvimento urbano nacional, estadual e local, assim como com as políticas governamentais destinadas a promover o acesso à moradia;

V - estímulo à participação da iniciativa privada, pelo Poder Público, na promoção e execução de projetos e programas, em consonância com as diretrizes e objetivos desta Lei.

Art. 4º Constituem objetivos do Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH:

I - otimizar o uso dos recursos dos depósitos de poupança no âmbito do SBPE e do FAT direcionados para o setor habitacional, de forma a ampliar a eficácia de sua aplicação em financiamentos para incentivo ao crédito habitacional, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro;

II - diversificar as formas de acesso à habitação priorizando, entre os beneficiários proponentes não enquadrados no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ou pelos programas de acesso à moradia com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e que, cumulativamente, não reunam as condições necessárias para contrair financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI;

III - estabelecer critérios de concessão de financiamento habitacional que assegurem:

a) o retorno, em seus valores reais, dos recursos de terceiros aplicados nas operações de crédito destinadas à produção ou comercialização de habitações;

b) o crescimento dos recursos disponíveis para financiar novos investimentos no setor;

c) a gradativa ampliação dos prazos de financiamento habitacional.

Art. 5º Regulamento disporá sobre a adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores para aferição dos objetivos do SICH na forma do disposto no art. 4º.

Art. 6º O Sistema de Incentivo ao Crédito Habitacional – SICH contemplará, entre outras, as seguintes modalidades de acesso e melhoria da moradia própria:

I - urbanização de áreas para a implantação de loteamentos;

---

II - reurbanização ou revitalização de áreas degradadas, especialmente aquelas de interesse histórico e cultural localizadas nas zonas centrais das cidades, com recuperação ou melhoria das habitações nelas existentes;

III - oferecimento de condições de habitabilidade a moradias já existentes, em termos de oferta de infra-estrutura urbana, facilidades de acesso aos serviços e aos locais de trabalho, segurança e durabilidade;

IV - financiamento individual para:

- a) aquisição de habitações prontas, novas ou usadas;
- b) aquisição de lote urbanizado;
- c) aquisição de materiais de construção destinados à conclusão, recuperação, ampliação ou melhoria de habitação;
- d) construção de habitação em lote próprio;

V - empréstimos para produção de habitações, para venda a prazo, localizadas em áreas e loteamentos já servidos por infra-estrutura, inclusive vazios urbanos, ou em novas áreas previstas nos planos diretores municipais de desenvolvimento urbano;

VI - empréstimos para aquisição, construção ou restauração de bem imóvel visando o arrendamento com opção de compra ao arrendatário;

VII - outras previstas em regulamento.

Art. 7º Os programas e projetos referidos no artigo 6º assegurarão o acesso das famílias à habitação mediante os institutos da compra e venda, promessa de compra e venda, usufruto, concessão do direito de superfície, direito de habitação ou direito de uso, arrendamento residencial com opção de compra, permissão de uso e outros admitidos em Lei.

Art. 8º Sem prejuízo de outros requisitos fixados em regulamento, os contratos de arrendamento residencial deverão conter, obrigatoriamente, cláusulas que estabeleçam:

- I - o prazo de duração;
- II - o valor da contraprestação e os critérios de seu reajuste;
- III - as condições do exercício da opção de compra pelo arrendatário;
- IV - o preço para o exercício da opção de compra pelo arrendatário ou os critérios para sua fixação.

§ 1º Serão de responsabilidade do arrendatário as despesas ordinárias de conservação do imóvel no estado em que o tiver recebido.

§ 2º O arrendamento residencial transfere-se, exclusivamente, mediante ato *inter vivos* ou *causa mortis*, por sucessão legítima ou testamentária, registrado no competente cartório de Registro de Imóveis.

Art. 9º Para ampliar o acesso à moradia, o Conselho Monetário Nacional, no que respeita às operações lastreadas com recursos do SBPE, e o Conselho Curador do FAT, no que respeita às operações habitacionais lastreadas com recursos do FAT, estabelecerão limite máximo de taxa efetiva de juros a ser adotada nos financiamentos habitacionais.

Parágrafo Único. O Conselho Monetário Nacional e o Conselho Curador do FAT estabelecerão as condições para indução à participação e mecanismos de compensação vinculados à adoção de taxa de juros efetiva máxima de que trata o *caput* desse artigo, com o objetivo de preservar o equilíbrio, assim como a sustentabilidade econômica, financeira e operacional das operações implementadas no âmbito desta Lei.

Art. 10. Observadas as normas e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Conselho Curador do FAT, poderão operar no financiamento de operações vinculadas a programas e projetos complementares à habitação de interesse social, como agentes financeiros, a Caixa Econômica Federal, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias, as entidades de previdência privada, as companhias estaduais e municipais de habitação e outras entidades autorizadas por aqueles órgãos.

Art. 11. Poderão atuar na promoção e execução de projetos e de outras ações contempladas pelos programas habitacionais do SICH, como agentes promotores ou operadores, os loteadores, as incorporadoras, as construtoras, as companhias estaduais e municipais de habitação e as entidades da Administração Pública estaduais e municipais a elas equiparadas, e as cooperativas habitacionais.

Art. 12. Constituirão recursos para as operações realizadas no âmbito dos programas habitacionais complementares à habitação de interesse social:

I - os originários de depósitos de poupança, que lhe forem destinados, nos termos e condições fixados pelo Conselho Monetário Nacional - CMN;

II - os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que lhe forem destinados, nos termos e condições estabelecidos pelo Conselho Curador do FAT - CODEFAT;

III - a critério do titular dos créditos, os recursos originários de Letras Hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário e Certificados de Recebíveis Imobiliários emitidas com lastro nos respectivos créditos;

IV - outras receitas previstas em Lei.

Art. 13. Nas operações de empréstimos e financiamentos habitacionais enquadradas nesta Lei e àquelas vinculadas ao SFH e ao SFI e, no que couber, nas de arrendamento residencial, serão observadas as seguintes condições essenciais:

I - sistema de amortização e plano de reajuste das prestações mensais ou da contrapartida de arrendamento, assim como do saldo devedor que permitam a recuperação integral, em termos reais, dos recursos desembolsados pelo credor ou pelo arrendador;

II - adoção de indexadores compatíveis com os que forem aplicáveis aos recursos que sirvam de lastro às operações;

III - subtração da parcela da prestação mensal do financiamento correspondente à amortização, do saldo devedor, após atualização monetária deste e quitação dos juros contratuais, ainda que os dois eventos ocorram na mesma data;

IV - remuneração do capital emprestado às taxas convencionadas, compatíveis com o custo da fonte de recursos utilizados para o crédito, expressamente declinada em contrato, admitida a cobrança de juros compostos, com taxas capitalizadas mensalmente, pagos mensalmente ou com outra periodicidade acordada entre as partes, não se aplicando, no caso, as disposições do Decreto N° 22.626, de 07.04.1933;

V - utilização de sistemas de amortização e planos de reajuste livremente pactuados entre as partes, desde que mantida sua consistência matemática;

VI - utilização de contratos que explicitem, de forma clara, o custo do capital para os tomadores, no que se refere às taxas de juros nominal e efetiva e à evolução das prestações ao longo da duração do contrato;

VII - contratação de seguros de Morte ou Invalidez Permanente do mutuário, obrigatória, e de Danos Físicos no Imóvel e outros seguros de qualquer natureza, a critério das partes, que integrarão o contrato de mútuo, não se caracterizando como operação casada;

VIII - na hipótese de negativa de cobertura securitária, não imputação de qualquer responsabilidade ao agente financeiro, em decorrência de vícios construtivos.

Art. 14. O valor de mercado ou de avaliação do imóvel constitui simples instrumento para aceitação da garantia, sem qualquer vinculação com o saldo devedor do mútuo ou do arrendamento residencial.

Art. 15. Os instrumentos contratuais, relativos às operações de que trata esta Lei poderão estipular que os litígios ou controvérsias entre as partes sejam dirimidos mediante convenção de arbitragem, nos termos do disposto na Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Art. 16 A partir do ano-base seguinte ao da publicação desta Lei:

I – A pessoa física poderá deduzir do imposto de renda apurado na declaração de rendimento, em cada exercício, valor equivalente a vinte e cinco por cento dos juros pagos em um único financiamento imobiliário contratado com instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil, limitada a dedução a R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em cada exercício;

§ 1º O limite de dedução de que trata o inciso I poderá ser revisto, periodicamente, devendo o novo limite ser fixado pela Secretaria da Receita Federal.

§ 2º O valor da dedução objeto do inciso I não será aplicável a contribuintes cujos contratos de financiamento habitacional contem com cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).

§ 3º A partir do exercício subsequente à publicação desta lei, a renúncia anual de receita decorrente da isenção referida no inciso I do caput será apurada pelo Poder Executivo, mediante projeção da renúncia efetiva verificada no primeiro semestre.

§ 4º Para os fins do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o montante anual da renúncia, apurado na forma do inciso I do caput, no mês de setembro de cada ano, será custeado à conta de fontes finanziadoras da reserva de contingência, salvo se verificado excesso de arrecadação, apurado também na forma do inciso I do caput, em relação à previsão de receitas, para o mesmo período, deduzido o valor da renúncia.

§ 5º O excesso de arrecadação porventura apurado nos termos do § 1º, in fine, será utilizado para compensação do montante da renúncia.

II – O valor do desconto concedido nas quitações antecipadas ou renegociações de contratos de financiamento habitacional do SFH, formalizados sem a cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS e celebrados até 31 de dezembro de 1998, que apresentem desequilíbrio financeiro da operação, é considerado como despesa dedutível do imposto a pagar do agente financeiro credor da operação, facultando seu deferimento em até dez anos.

Parágrafo único. Caracterizam-se como desequilíbrio financeiro, de que trata o inciso II, os contratos de financiamento cujos valores das prestações de amortização e juros, atualizadas da data do último reajuste contratual até a data da apuração do desequilíbrio, com base no índice de correção monetária aplicada aos saldos devedores, sejam insuficientes para quitar a dívida no prazo remanescente da operação à taxa nominal de juros e sistema de amortização pactuados em contrato.

Art. 17. A Lei nº 9.514, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º .....

I - .....

II - .....

III – capitalização mensal dos juros, pagos mensalmente ou com outra periodicidade acordada entre as partes;” (NR)

.....

“Art. 22.....

§ 1º. A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI.” (NR)

.....

“Art. 38. Os contratos de compra e venda com financiamento e alienação fiduciária, de mútuo com alienação fiduciária, de arrendamento mercantil, de cessão de crédito com garantia real e, bem assim, quaisquer outros atos e contratos resultantes da aplicação desta Lei, mesmo aqueles constitutivos ou translativos de direitos reais sobre imóveis poderão ser celebrados por instrumento particular, a eles se atribuindo o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, não se lhes aplicando a norma do art. 134, II, do Código Civil.” (NR)

Art. 18. A Lei nº 8.036, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 20.....

.....

§ 17. As permissões de saques previstas nos incisos V, VI e VII aplicam-se a todos os financiamentos destinados à aquisição ou construção de moradia, independente da origem dos recursos e do sistema de financiamento, desde que a operação seja enquadrável nos parâmetros fixados pelo Conselho Monetário Nacional como âmbito do SFH e observem-se os valores máximos de utilização definidos pelo Conselho Curador do FGTS."(NR).

Art. 19. O arrendamento residencial previsto nesta Lei não substitui o arrendamento residencial objeto da Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

Art. 20. Inclua-se no artigo 53 da Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004, que modifica o Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, o seguinte dispositivo:

"Art 31G. Para os efeitos do art. 53 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a eventual restituição de quantias pagas pelo comprador do imóvel será feita na mesma quantidade e na mesma proporção das parcelas pagas, vencendo-se a primeira parcela da restituição sessenta dias após a averbação da construção no Registro de Imóveis, salvo se a unidade vier a ser revendida no curso da obra, hipótese em que o pagamento da restituição terá início sessenta dias após a assinatura do respectivo contrato de revenda da unidade.

§ 1º Nos casos de que trata este artigo, será imputado ao comprador o valor da multa contratual, que não poderá exceder a dez por cento do valor atualizado do contrato e das despesas efetivamente realizadas pelo vendedor, relativas à comissão de corretagem, aos impostos decorrentes da venda e à publicidade, estas calculadas em proporção ao coeficiente de construção da unidade imobiliária objeto do contrato desfeito.

§ 2º Se o contrato tiver como objeto unidade imobiliária pronta, ou que venha a ser concluída no curso dos procedimentos do distrato ou da ação de resolução, o comprador deverá pagar ao vendedor, ainda, quantia correspondente à fruição do imóvel, calculada de acordo com critério pactuado no contrato, utilizando-se na falta de estipulação contratual o valor correspondente à fruição livremente acordado entre as partes ou, sendo litigioso o desfazimento do contrato, o valor arbitrado por equidade pelo juiz, tomando como referencial o valor de mercado para aluguel de imóvel equivalente ao objeto do contrato.

§ 3º Os valores da restituição e das obrigações e encargos do comprador serão atualizados com base nos critérios de atualização monetária pactuados no contrato, tomando-se como termo inicial a data de cada desembolso e como termo final a data da restituição ou do pagamento, sendo que os débitos do comprador serão pagos mediante compensação com o valor a ser restituído, se couber.

§ 4º Na hipótese de leilão, seja decorrente de execução judicial ou de procedimento extrajudicial, inclusive relacionado ao contrato de alienação fiduciária em garantia, a restituição far-se-á de acordo com a respectiva lei especial, devendo seu valor corresponder ao saldo que sobejar do leilão, deduzidos, além do valor da fruição, se for o caso, os débitos vencidos até a data do leilão, relativos ao imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana, às cotas de condomínio e demais despesas previstas nas respectivas leis especiais ou nos contratos e deverá ser colocado à disposição do devedor no prazo máximo de cinco dias, a contar do recebimento do preço apurado no leilão.

Art. 21. Nas hipóteses em que o plano de reajuste do financiamento estabeleça que a garantia total ou parcial do mútuo seja constituída por meio de

emissão de títulos ou depósitos em caução, com destinação exclusiva para fazer face à amortização da dívida, estes serão impenhoráveis.

Art. 22. Os contratos de compra e venda com financiamento e quaisquer outros atos resultantes da aplicação desta lei, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis poderão ser celebrados por instrumento particular, a eles se atribuindo o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, não se aplicando nesses casos as disposições do artigo 108 do Código Civil Brasileiro.

Art. 23. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 26 de novembro de 2004.

Deputada **MARIA HELENA**  
**Relatora**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou, com substitutivo, o Projeto de Lei nº 3.361/2004, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Maria Helena.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Silas Câmara - Presidente, Jackson Barreto e Cesar Schirmer - Vice-Presidentes, Ary Vanazzi, Claudio Cajado, Dr. Evilásio, Fátima Bezerra, Inácio Arruda, Ivan Paixão, Joaquim Francisco, Maria Helena, Mauro Benevides, Paulo Gouvêa, Pedro Fernandes, Ricardo Izar, Zezéu Ribeiro, Devanir Ribeiro, Leonardo Picciani, Marinha Raupp e Zé Lima.

Sala da Comissão, em 8 de dezembro de 2004.

Deputado **SILAS CÂMARA**  
Presidente

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### I – RELATÓRIO

O projeto de lei em questão objetiva instituir o Programa de Habitação de Interesse Social – PHIS para facilitar a aquisição da habitação. Nesse sentido, tendo como principais fontes de recursos os depósitos de poupança, mediante encaixes obrigatórios ao programa, e os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, reorganiza os critérios de utilização dos recursos da poupança e reestrutura as futuras carteiras imobiliárias das instituições financeiras. A proposição também define que o percentual de recursos de poupança para aplicação com taxas livres (ou seja, fora do âmbito do PHIS) não poderá ser superior a 10% dos recursos arrecadados, por instituição. Com relação aos empréstimos para os mutuários, a iniciativa em tela estabelece os critérios que prevalecerão nessas contratações, os encargos, os planos de amortização, os prazos para a construção das unidades, bem como os tipos de materiais a serem nelas empregados. Ainda, como incentivo à aquisição da moradia, a proposta estabelece, para o mutuário, isenção dos juros contratuais por período igual ao estipulado para a devolução do empréstimo pelo empreendedor, no âmbito do PHIS, prazo este nunca inferior a 24 meses. Para as unidades habitacionais destinadas à população com renda inferior a 5 salários mínimos, também como incentivo, estabelece a extensão dos prazos máximos de financiamento e de isenção de juros, que poderão chegar a 5 anos. Como condição para se habilitar aos benefícios do PHIS, o pretendente deverá declarar não ser proprietário de outro imóvel residencial nem ter sido compromissário comprador, adquirente ou mutuário do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, nos últimos cinco anos. Sem prejuízo do processo penal respectivo, a falsidade dessa declaração ensejaria a imediata execução judicial da dívida, pelo valor do saldo devedor existente. Quanto às instituições financeiras, fica estabelecido que, se o rendimento das respectivas carteiras imobiliárias superar a taxa de 12% ao ano, pelo menos 50% do valor excedente, a critério da autoridade monetária, deve ser direcionado a encaixes obrigatórios junto ao PHIS ou ser objeto de recolhimento compulsório, ficando vedado, contudo, o cômputo desse valor para o atendimento dos percentuais de encaixe obrigatório de recursos exclusivos dos depósitos de poupança. Como regra de transição, pelo prazo de 3 anos contados da entrada em vigor do PHIS, é facultado à autoridade monetária permitir que parte dos recursos desse novo programa seja direcionada ao financiamento de habitações

com taxas livres, para compensar as instituições financeiras do subsídio dado pelo projeto aos mutuários, na forma de isenção de juros. Finalmente, fica definido na proposição que, a partir da data em que passará a vigorar, fica vedada a utilização de recursos da poupança e do FGTS no atual SFH.

Segundo o autor, em síntese, como justificação, é necessário “estabelecer-se uma nova política de financiamentos, baseada no conceito da participação responsável de todos os envolvidos”.

Apreciado, na legislatura passada, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, o Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, foi aprovado com substitutivo. Ainda na legislatura passada, não chegou a ser apreciado na Comissão de Finanças e Tributação tendo sido regimentalmente arquivado.

Na atual legislatura, o projeto de lei em questão foi desarquivado, em 28 de março de 2007, reiniciando sua tramitação nesta Comissão, onde, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

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

Nesse sentido, o exame do Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, bem como do substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, em especial a LOA/2007 (Lei nº 11.451, de 07 de fevereiro de 2007) e à sua compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2007 (*Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006*) e com o Plano Plurianual (*Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, reformulada pelas Leis nºs 11.044, de 24/12/2004, e 11.450, de 7 de janeiro de 2007, em termos genéricos, e pelas Leis nºs 11.043, 11.045, 11.064 a 11.068, 11.070, 11.071, 11.099, entre outras, ao nível de programas específicos*), colocou em evidência a existência de várias inadequações, quais sejam:

### **a) na proposição original:**

1. a instituição, pelos seus arts. 1º e 2º, de “programa” de caráter público, invadindo competência reservada ao Plano Plurianual. Consoante se

depreende do art. 165, § 1º, da Constituição, não cabe à lei ordinária predefinir conteúdo reservado ao PPA. Ademais, a Lei nº 11.044, de 2004, que altera a Lei nº 10.933, de 2004, que institui o Plano Plurianual 2004-2007, estabelece, em seu art. 3º, pela nova redação dada ao art. 5º da Lei nº 10.933, que “*A alteração ou exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo*” . Observamos que tais parágrafos são relativos, essencialmente, a ações orçamentárias. Tal situação não foi alterada pelos ajustes posteriores na lei do PPA. Tendo em conta que o PHIS – especificamente caracterizado como “programa” - não se acha previsto no PPA, a sua inclusão neste depende de lei que seja objeto de iniciativa do Poder Executivo e que derive de projeto de revisão anual ou de projeto específico, condições essas sujeitas a rito constitucional específico, ou seja, à prévia apreciação pela Comissão Mista Permanente prevista no art. 166 da Constituição;

2. a antecipação de políticas reservadas pelo art. 165, § 2º, *in fine*, da Constituição à Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao predefinir, no seu art. 5º, § 2º, os índices de correção e de juros a serem cobrados pelas instituições financeiras em geral, inclusive pela mais expressiva delas no mercado imobiliário, a Caixa Econômica Federal, instituição claramente enquadrada pelo art. 99 da LDO/2007 como “agência financeira oficial de fomento”;

3. a previsão, pelos arts. 8º e 9º, em favor dos mutuários, a título de incentivo à adesão ao PHIS, de isenção dos juros, pelo período de 2 a 5 anos, sem estabelecer a quem caberá a cobertura desse encargo imposto às instituições financeiras caso o seu custo não possa ser “coberto” pela “composição da carteira imobiliária”, em claro conflito com o que fixa o art. 100 da LDO/2007, 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 27/09/1989.*” Lembramos que a Lei nº 7.827/89 cria e regulamenta os fundos constitucionais de investimento no setor produtivo, previstos no art. 158 da Constituição Federal e relativos às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

4. a instituição, pelas normas dos arts. 10 e 11, de possíveis passivos que teriam de ser cobertos, posteriormente, pelo Erário (instituidor dessa

norma de ordem pública). Esses passivos decorrem da possibilidade de parte dos mutuários, pelas limitações fixadas pelo artigo, virem a falecer antes de promover a extinção da dívida ou de se tornarem incapazes de cumprir seus compromissos em função de desemprego ou pelo achatamento dos seus rendimentos na inatividade. Nesse caso, a inadequação orçamentária se dá em duas vertentes: a) pela inexistência de previsão na lei orçamentária vigente de dotações para tal finalidade; b) pelo conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a criação de novas despesas – sobretudo as de duração continuada -- sem previsão de fontes específicas para o seu custeio. Observe-se que, segundo os cálculos constantes do Voto do Relator da proposição no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Urbano, o impacto orçamentário dos benefícios articulados pela proposição chegariam a R\$ 729 milhões no primeiro exercício, com incremento médio de 20% nos dois exercícios subsequentes;

**b) no Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano:**

1. a instituição, pela norma do art. 16, I, de benefício fiscal em montante não determinado (embora limitado a R\$ 2.000,00 por exercício e contrato), sem a indicação de fonte compensatória válida, visto que a “Reserva de Contingência” não constitui, propriamente, uma fonte de recursos, mas uma reserva com fins específicos. Pelo art. 91 do Decreto-Lei nº 200/67, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.763/80, encontra-se estabelecido que “*Sob a denominação Reserva de Contingência o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão ... programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais.*” Note-se que essa lei faculta, sem obrigar, a sua inclusão na lei orçamentária anual. Embora essa situação tenha sido em parte mudada pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/00), importa observar que o art. 5º, III, da LRF possui duas singularidades: a) obriga a que o projeto de lei orçamentária anual contenha reserva de contingência, mas não obriga que a lei orçamentária anual a mantenha; b) atribui à lei de diretrizes orçamentárias a competência para definir – com base na receita corrente líquida – seu montante e forma de utilização, sobretudo para o “*atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*” Logo, ao predefinir a destinação de recursos da reserva de contingência, a proposição invade área normativa reservada pela LRF à lei de diretrizes

orçamentárias, além de não cumprir o que determina a LRF no tocante à instituição de benefícios fiscais, articulando benefícios que acarretam reduções nas receitas fiscais da União, Estados e Municípios (deduções no Imposto de Renda afetam as três esferas);

2. igual raciocínio prevalece para a norma do art. 16, II, que institui benefício fiscal em favor dos agentes financeiros sem apropriada fonte de compensação à perda de receita para o Erário;

3. quanto ao parágrafo único do inciso II do art. 16, o nosso entendimento é de que a sua sistematização de valores imponderáveis, sem definição de prazos mínimos ou máximos, resulta numa fórmula que pode implicar situação de grande permissividade, com riscos potenciais para o Erário e constituição de situação de privilégios especiais em relação às formas habituais de resolução dos contratos de financiamento imobiliário.

Quanto ao Plano Plurianual, o substitutivo não apresenta problemas de compatibilidade por não tratar da estruturação de programas ou da articulação de estratégias e prioridades.

Pelo exposto, **somos pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.361, de 2004, em relação à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual; pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, em relação à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias; pela não implicação do Substitutivo em relação ao Plano Plurianual, ficando prejudicada, tendo em vista o disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão de Finanças e Tributação, a apreciação de ambas as proposições quanto ao seu mérito.**

Sala da Comissão, em 30 de maio de 2007.

**DEPUTADO MAX ROSENmann  
Relator**

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.361-A/04 e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, nos termos do parecer do relator, Deputado Max Rosenmann.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Cunha, Presidente em exercício; Antonio Palocci e Pedro Eugênio, Vice-Presidentes; Aelton Freitas, Carlos Melles, Félix Mendonça, Filipe Pereira, Guilherme Campos, João Dado, João Magalhães, José Pimentel, Júlio Cesar, Luciana Genro, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Luiz Fernando Faria, Manoel Junior, Max Rosenmann, Mussa Demes, Pedro Novais, Rocha Loures, Silvio Torres, Vignatti, Bilac Pinto, Bruno Araújo, Colbert Martins, João Bittar, Milton Monti, Nelson Bornier, Paulo Maluf e Rodrigo de Castro.

Sala da Comissão, em 29 de agosto de 2007.

Deputado EDUARDO CUNHA  
Presidente em exercício

**FIM DO DOCUMENTO**