

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 207, DE 1999**

**(Apensados os PL's nºs 2.172, de 1999, 2.475, de 2000, 2.764, de 2000, 3.735, de 2004 e 4.531, de 2004)**

Estabelece condições de quitação do financiamento da casa própria ao término do contrato.

**Autor:** Deputado ALBERTO FRAGA

**Relator:** Deputado MAX ROSENMANN

## **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 207, de 1999, preocupa-se em definir como e quando se dará a quitação dos financiamentos formalizados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH com ou sem a proteção do FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais.

Considerando inaceitável, por contraditar o caráter social intrínseco ao SFH, a ocorrência, ao final do prazo contratual, de saldos devedores residuais nesses financiamentos, o autor estabelece que o refinanciamento desse resíduo, quando for o caso, limitar-se-á a 50% (cinquenta por cento) do preço de mercado, para venda, do respectivo imóvel, podendo o mutuário, alternativamente, e se assim lhe convier, quitar o resíduo integralmente com a entrega do respectivo imóvel ao agente financeiro.

Distribuído, na Legislatura passada (1999/2002), apenas às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Projeto de Lei nº 207, de 1999, recebeu na atual Legislatura nova

distribuição que estabeleceu sua apreciação, também e inicialmente, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Ao PL n.º 207/99, foram apensados o PL n.º 2.172, de 1999, os PL's n.ºs 2.475 e 2.764, de 2000, e os PL's n.ºs 3.735 e 4.531, de 2004.

O PL n.º 2.172/99, do Deputado Iberê Ferreira, dispõe sobre a concessão de financiamentos habitacionais e estabelece condições para a renegociação dos contratos de financiamento habitacional do SFH e dá outras providências, condicionando, para os que se interessarem pela renegociação, a aquisição, por intermédio de instituição financeira, de títulos do Tesouro Nacional, com valor de face igual ao saldo devedor renegociado, que seria entregue ao respectivo credor hipotecário em garantia do principal.

O PL n.º 2.475/00, do Deputado Ubiratan Aguiar, dispõe sobre a renegociação dos contratos de financiamento habitacional formalizados no âmbito do SFH, desde que desequilibrados financeiramente, assim considerados aqueles que apresentarem uma relação entre o valor do saldo devedor e o valor de avaliação do imóvel, na data da renegociação, superior à mesma relação com base na data da contratação do financiamento.

O PL n.º 2.764/00, do Deputado José Janene, que, antes de ser apensado ao PL n.º 207/99, se encontrava na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, onde não chegou a ser apreciado, estabelece condições para a revenda de imóveis retomados no âmbito do SFH, dando preferência nessa comercialização aos respectivos ex - mutuários.

O PL n.º 3.735/04, do Deputado Anderson Adaauto, prevê que os financiamentos habitacionais sem cobertura do FCVS serão quitados com o pagamento da última prestação do contrato. Estabelece ainda que, na quitação antecipada de contrato com cláusula de equivalência salarial, o mutuário fará jus a um desconto que será proporcional ao número de prestações vincendas, facultando ainda, para esse pagamento, a utilização de recursos da conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

O PL n.º 4.531/04, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, estabelece que as prestações em atraso, no âmbito do SFH, poderão ser, com isenção das multas, incorporadas ao saldo devedor, e esse montante

seria refinanciado em novo prazo de tal forma que a prestação resultante seja condizente com a efetiva capacidade de pagamento do mutuário, respeitando-se o comprometimento de, no máximo, 30% (trinta por cento) da sua renda familiar. Propõe também, que poderão ser ajustadas novas condições contratuais por meio de assinatura de termo aditivo cuja formalização fica dispensada de registro de averbação ou arquivamento em cartório.

Ao projeto principal foi apresentada, na Legislatura passada (1999/2002), emenda pelo Deputado Antônio Cambraia, propondo que a quitação do débito perante o credor hipotecário obrigue o Cartório de Registro de Imóveis a cancelar a respectiva hipoteca, independentemente do crédito encontrar-se caucionado junto a terceiros. Como justificativa, o parlamentar afirma que, no SFH, não raro, os credores hipotecários caucionam seus créditos, quase sempre à Caixa Econômica Federal - CEF, e, depois, apesar de terem recebido os valores referentes à quitação de um determinado saldo devedor, não os repassam àquela instituição, o que traz transtornos ao mutuário pois retarda o levantamento da hipoteca que onera seu imóvel.

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, que nos antecedeu na apreciação da presente matéria, rejeitou o PL nº 3.735, de 2004, apensado, e aprovou, na forma de um Substitutivo, o Projeto de Lei nº 207, de 1999, principal, e demais apensados, Projetos de Lei nºs 2.172, de 1999, 2.475 e 2.764, de 2000, e 4.531, de 2004.

O Substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, em síntese:

- estabelece condições para a renegociação dos contratos de financiamento habitacional formalizados no âmbito do SFH sem a cobertura do FCVS e, também, para a revenda de imóveis retomados judicial ou extrajudicialmente;
- dispõe que os contratos firmados até 31 de dezembro de 1998, sem cobertura do FCVS e com desequilíbrio financeiro, poderão ser repactuados, de comum acordo entre o mutuário e o agente financeiro, no prazo de doze meses, contados a partir da sua vigência;

- considera em desequilíbrio financeiro aqueles contratos cujo valor atual das prestações vincendas seja insuficiente para quitar o saldo devedor do financiamento posicionado na mesma data;
- estabelece que poderão se beneficiar das regras de repactuação os próprios mutuários, adimplentes ou não, os atuais ocupantes dos imóveis e, também, os contratos com execução concluída, mas com procedimento judicial que impeça a transferência ou a venda do imóvel;
- define que o valor do novo saldo devedor a ser assumido pelo mutuário será obtido com base no percentual do valor do imóvel originalmente financiado, aplicado sobre o valor de avaliação atual do imóvel, desconsiderando-se, na apuração da avaliação atual, eventual ampliação do imóvel posterior à assinatura do contrato original, sendo também deduzidas do novo saldo apurado eventuais amortizações positivas realizadas;
- limita em 30% o comprometimento de renda familiar no novo financiamento e prevê que o mutuário poderá contratar o seguro habitacional obrigatório no mercado aberto;
- estipula que os imóveis residenciais, adjudicados ou arrematados, quando recolocados à venda, serão preferencialmente ofertados ao ex-mutuário nas mesmas condições oferecidas pelo vencedor da licitação; e,
- estabelece que as alterações necessárias ao direcionamento obrigatório dos recursos captados em depósito de poupança, quando houver redução das aplicações habitacionais em decorrência de descontos concedidos nas repactuações de contratos em desequilíbrio financeiro, bem como os mecanismos

necessários para a compensação aos agentes financeiros do valor desses descontos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, conforme atribuição dada pela Lei nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000.

Nesta Comissão, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **II.1 Quanto à adequação orçamentária e financeira**

Cabe a esta Comissão examinar as proposições em questão quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da sua Norma Interna, de 29 de maio de 1996.

No que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO relativa ao exercício de 2006, Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005, as proposições apresentam compatibilidade com a política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento ali fixada, uma vez que se orientam para a melhoria das condições de vida das populações mais carentes, estando de acordo com o art. 97, I, da LDO, que estabelece:

*“ I - para a Caixa Econômica Federal, redução do déficit habitacional e melhoria nas condições de vida das populações mais carentes, via financiamentos a projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infra-estrutura urbana e rural;”*

Quanto à Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006, importa considerar que, na forma em que se acham redigidas, as proposições em análise não criam nenhum ônus para o Erário, restringindo-se a reduzir as margens de retorno dos agentes financeiros ou a impor a necessidade de ajustes operacionais. Ressalve-se apenas o PL nº

2.172, de 1999, que prevê a emissão de títulos públicos federais para garantir a securitização das dívidas a serem renegociadas. Neste caso, lembramos que, na ocorrência de inadimplemento, tais obrigações recairiam sobre a União com impactos negativos sobre as contas públicas federais.

No que se refere ao Plano Plurianual – 2004/2007, Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, ressaltamos que referidas proposições estão em consonância com os programas e objetivos nele definidos.

Quanto ao Substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano que consolida e aperfeiçoa os dispositivos do PL nº 207, de 1999, e dos demais projetos apensados, seu conteúdo também está em consonância com as normas que regem o exame de adequação orçamentária e financeira.

## **II.2 Quanto ao mérito**

### **II.2.1. A questão dos financiamentos do SFH sem FCVS**

Desde 1986, acima de determinado valor de financiamento, e a partir de 1993, definitivamente, nenhum contrato do SFH vem sendo formalizado com a cláusula de proteção do Fundo de Compensação de Variações Salariais, cuja finalidade é quitar eventuais saldos devedores remanescentes ao final do prazo contratual.

Dessa forma, a partir daquelas datas, conforme previsto contratualmente, cabe aos próprios mutuários pagar os saldos devedores remanescentes no final de seus contratos, mediante prorrogação do período de pagamento, por novo prazo não superior à metade do originalmente estabelecido.

Atualmente, e ainda no curso do prazo inicial de seus contratos, os mutuários vinculados ao Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional - PES/CP, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.164/84 e alterado pela Lei nº 8.004/90, vigente até 24 de abril de 1993, e ao novo Plano de Equivalência Salarial – PES, criado pela Lei nº 8.692/93, vêm tendo suas prestações reajustadas na mesma proporção e freqüência dos reajustes de seus salários, enquanto os respectivos saldos devedores o são, mensalmente, pela TR – Taxa Referencial, o índice de remuneração básica aplicado às cadernetas de poupança e ao FGTS.

O advento do Plano Real, em 1994, agravou a situação destes contratos, pois, objetivando controlar a demanda decorrente da estabilização da moeda, a política econômica do Governo, mediante a aplicação de depósitos compulsórios, elevou sensivelmente os juros de curto prazo. O efeito conjuntural dessa política monetária restritiva, por intermédio da metodologia de cálculo da TR, transferiu-se integralmente, e de forma definitiva, para os saldos devedores dos contratos habitacionais.

Por outro lado, também veio a contribuir para a atual situação dos contratos habitacionais os efeitos, na época, do Plano Real sobre o emprego e os salários.

Assim, a combinação do reajuste dos saldos devedores pela TR com a responsabilização do mutuário pelo saldo devedor residual, com a equivalência salarial, ainda garantida na maioria dos contratos habitacionais, com o descompasso de periodicidade e de índices de reajuste do saldo devedor e das prestações, com as liminares concedidas pelo Poder Judiciário, impondo redução do valor das prestações, e com as reduções salariais resultantes da política econômica, configuraram um quadro de crise para o SFH cujos sintomas vêm sendo perceptíveis desde o final da década passada. Em função do conjunto desses fatores, as prestações habitacionais deprimiram-se proporcionalmente em relação ao valor teórico dos seus respectivos planos de pagamentos e, em consequência, o SFH passou a administrar uma grande quantidade de créditos nos quais o saldo devedor contábil do financiamento já supera, em muito, o valor de mercado do imóvel.

Conforme dados fornecidos a esta Casa pela Caixa Econômica Federal, aquela instituição, em novembro de 1999, possuía 797.213 contratos formalizados sem a cobertura do FCVS, totalizando um ativo superior a R\$ 21,065 bilhões, dos quais 177.042 (22,21%) apresentavam desequilíbrio financeiro, isto é, as prestações habitacionais destes contratos desequilibrados resgatariam apenas R\$ 4,271 bilhões de um saldo devedor de R\$ 9,524 bilhões, remanescendo, portanto, um resíduo financeiro de R\$ 5,253 bilhões.

Considerando-se uma taxa nominal de juros média ponderada de 9,30% a.a. e o prazo remanescente médio ponderado de 12 anos, desse conjunto de 177.042 contratos, a CEF estimava, na época, que referido resíduo de R\$ 5,253 bilhões, não se computando desequilíbrios

futuros, alcançaria, ao término dos prazos contratuais, o expressivo montante de R\$ 15,549 bilhões.

Convém destacar que a distribuição desses contratos por planos de reajuste demonstrava, de forma inequívoca, que a formação de resíduos concentra-se naqueles contratos firmados no PES/CP porquanto, do saldo total de R\$ 9,524 bilhões referentes aos 177.042 contratos desequilibrados financeiramente, o PES/CP responde por R\$ 8,033 bilhões, ou seja, 84,34%.

**Ora, se prestação efetivamente paga não tem como amortizar positivamente o saldo devedor corrente, cuja tendência é tornar-se cada vez maior; e, se esse crescimento extraordinário do saldo devedor evidencia a impossibilidade de o mutuário, ao final do prazo contratual, refinanciar seu saldo devedor residual na forma da regra legal vigente, ou seja, em novo prazo não superior à metade do originalmente estabelecido, um previsto impasse, entre agentes financeiros e mutuários, com indesejável repercussão social, ocorrerá, o mais tardar, no vencimento dos respectivos empréstimos.**

Procedimentos voltados à solução dessa questão já vêm sendo adotados de forma expontânea, e preventivamente, pelos agentes financeiros. Contudo, esse comportamento não tem suavizado a angústia daqueles mutuários que, com razão, vêm exigindo, na luta pela preservação de sua casa própria, que, na sua visão, já se anuncia perdida, o estabelecimento de medidas legais que previnam esta indesejável e injusta situação. E, neste contexto, certamente, a preocupação com a questão é também dos agentes financeiros e do Sistema como um todo.

Há que se considerar que nos financiamentos onde ocorre o equilíbrio entre o saldo devedor e o valor de mercado do imóvel, os agentes financeiros não têm com que se preocupar. Sabem eles que, nesses casos, ocorrendo a inadimplência, o mutuário sempre poderá transferir seu imóvel a terceiros, livrando-se, inclusive, da cobrança judicial. E mesmo quando esta cobrança acontecer, implicando a retomada do imóvel, com a sua posterior revenda, os agentes financeiros terão pequeno ou nenhum prejuízo a assumir.

Contudo, quando os saldos devedores remanescentes forem superiores ao valor de mercado dos respectivos imóveis, inviabilizando,



portanto, a sua comercialização pelo valor do débito – o que se vem constatando na maioria desses financiamentos - sabem também os agentes financeiros que aos mutuários, mesmo àqueles bem intencionados, que não puderem ou não se interessarem em refinarciar sua dívida residual, restará submeterem-se à execução judicial ou extrajudicial que, inapelavelmente, com vistas ao seu recebimento, será movida contra eles.

É necessário esclarecer que até a dação do imóvel em pagamento - uma “solução” que, em alguns casos, poderia ser considerada como “pacífica” para a questão - não vem sendo normalmente admitida pela CEF nem pelos agentes financeiros privados. Essa medida, na visão desses agentes, poderia ensejar indesejável devolução maciça dos imóveis por parte dos mutuários, além de que essa dação em pagamento, conforme disposição do Banco Central, os impediria, no futuro, de apropriarem eventuais perdas decorrentes da futura revenda desses imóveis.

**Neste cenário, há que se ressaltar ainda o grande paradoxo: após a retomada do imóvel, o mesmo deverá ser recolocado à venda, pelas instituições financeiras, pelo seu preço de mercado, ou seja, com a geração de um prejuízo contábil para elas. Este prejuízo se convertido, por exemplo, em desconto para o ex - mutuário no final do prazo contratual original, talvez adequasse o imóvel às suas reais condições financeiras, favorecendo o refinanciamento do saldo remanescente.**

Portanto, se para os agentes financeiros uma perda já se configura líquida e certa, devem a eles também interessar medidas que possam suavizá-la.

## **II.2.2 A questão dos financiamentos do SFH sem FCVS nesta Comissão**

Em face das inúmeras iniciativas parlamentares objetivando uma solução para a questão dos financiamentos habitacionais formalizados no âmbito do SFH sem a cláusula de proteção do FCVS, inclusive o projeto de lei sob comento, esta Comissão de Finanças e Tributação realizou, em 27 de outubro de 1999, audiência pública à qual compareceram o Sr. Emílio Carazzai, Presidente da Caixa Econômica Federal, o Sr. Edward Joaquim Amadeo, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, o Sr.

Darcy da Silva Alves, Diretor de Normas e Organização do Banco Central, e, como representante dos agentes financeiros privados, o Sr. Anésio Abdalla, Presidente da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP.

Acatando sugestão do presidente da CEF, foi criado um grupo de trabalho para promover estudos e encaminhar soluções para referida questão, ressalte-se, como subsídio aos trabalhos deste mesmo parlamentar que, já naquela oportunidade, se encontrava designado como relator da presente matéria nesta Comissão. Compuseram esse grupo representantes do Ministério da Fazenda, do Banco Central do Brasil, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Caixa Econômica Federal, e os Deputados Max Rosenmann, Félix Mendonça, José Carlos Vieira, José Ronaldo, Antonio Cambraia, Adolfo Marinho, Evilásio Farias, Edinho Bez, João Coser, Iberê Ferreira, Ricardo Berzoini e o Consultor Legislativo Eduardo Bassit Lameiro da Costa.

Em fevereiro de 2000, atendendo à solicitação deste mesmo relator, com a presença de todos desta Casa integrantes do grupo, mais o Sr. Renato Nardoni, Superintendente de Habitação da CEF, o Sr. Victor Manoel Lledo Carreres, Coordenador Geral de Mercados de Capitais, do Ministério da Fazenda, o Sr. Carlos Eduardo Lofrano, Chefe do Departamento de Normas e Organização do Sistema Financeiro, do BACEN, a Sra. Eli Tatizawa, Coordenadora de Política Urbana da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, o Sr. Osvaldenir Mário Januário, Coordenador Técnico da Secretaria Executiva do FGTS, e o Sr. Anésio Abdalla, Presidente da ABECIP, foram analisadas as sugestões da CEF e da ABECIP voltadas à solução dos resíduos financeiros dos contratos do SFH.

Demonstrando que a premência de um equacionamento para a questão já era um entendimento bastante amadurecido tanto pelo agente financeiro público como pelos agentes privados, as propostas por eles apresentadas coincidiram quanto à necessidade de uma recomposição patrimonial dos devedores, pela restauração da relação entre o valor de avaliação do imóvel e o valor do financiamento concedido, na data da contratação. Assim, se o imóvel foi inicialmente financiado, por exemplo, em 80% do seu valor, a nova dívida, com a renegociação, seria equivalente ao valor atual do imóvel, aplicando-se-lhe o mesmo percentual, o que, na maioria dos casos poderia implicar um desconto do saldo devedor do mutuário.

A proposta da CEF, responsável por cerca de 90% dos contratos habitacionais objeto da discussão, divergiu da apresentada pela ABECIP, responsável pelos 10% restantes, apenas quanto à oportunidade em que o valor desse desconto, uma vez concedido aos mutuários, seria contabilizado como despesa. Para a CEF ele deveria ser apropriado ao final do prazo contratual e, para a ABECIP, de imediato, ou seja, na data da sua efetiva concessão aos mutuários. A posição da CEF nesta questão refletia a sua preocupação com os impactos patrimoniais negativos do desconto em face da magnitude da sua carteira habitacional o que, certamente, não deve subsistir atualmente, tendo em vista que volume substancial de seus financiamentos desequilibrados foi transferido à Empresa Gestora de Ativos – EMGEA criada especificamente com esse propósito.

Tanto a CEF como a ABECIP, naquela oportunidade concordaram, entre outros critérios, com os seguintes parâmetros considerados essenciais para que uma renegociação com o mutuário pudesse, de fato, redundar em efetiva solução para o problema dos saldos devedores residuais ao final do prazo dos contratos sem FCVS:

- a renegociação não seria compulsória mas mediante acordo entre credor e devedor;
- a renegociação abrangeria contratos celebrados até 31/12/98, pois a TR, a partir desta data, não apresentou variação superior àquela dos principais índices de preços;
- a renegociação seria facultada aos interessados com prazo determinado;
- novo sistema de amortização seria pactuado entre as partes, e os seguros obrigatórios poderiam ser contratados em apólice de mercado;
- novo plano de reajustamento poderia vir a ser adotado para que, após a negociação, não viesse a ocorrer novo desequilíbrio, isto é, o PES, não necessariamente, permaneceria prevalecendo a partir da renegociação efetuada;
- a taxa de juros do financiamento renegociado seria limitada à do contrato original, admitindo-se, em alguns casos, a sua redução;

- novo prazo contratual poderia ser estabelecido;
- independentemente das medidas que viessem a ser adotadas para a correção das distorções dos saldos devedores do SFH, em função de lastimável experiência vivida pelo sistema no passado, seriam descartadas aquelas que pretendessem beneficiar, indiscriminadamente, todo o universo dos mutuários, desconsiderando as respectivas situações individuais. Em outras palavras, a constatação da real capacidade de pagamento dos atuais mutuários deveria ser um requisito para o acesso às medidas que viessem a ser estabelecidas em seu favor.

Especificamente quanto ao desconto a ser concedido ao mutuário, entendeu a ABECIP que o mesmo deveria ser recuperado mediante implementação de mecanismos de ajuste no encaixe obrigatório das instituições junto ao Banco Central, e pela dedução, como despesa, para fins de apuração do lucro tributável, admitindo-se o seu diferimento em até 20 semestres.

Na época, os representantes do Poder Executivo, tanto do Banco Central como do Ministério da Fazenda, consideraram positivas as referidas propostas, comprometendo-se a aprofundar essa avaliação.

Finalmente, a partir daquele ponto, foi por todos reconhecido como imprescindível o compartilhamento com o Poder Executivo da solução pretendida para os contratos desequilibrados do SFH, para que, de fato, ela pudesse se concretizar.

Em 18 de maio de 2000, presentes todos desta Casa integrantes do grupo de trabalho, foi entregue, pessoalmente, ao então Ministro Chefe da Casa Civil, Sr. Pedro Pullen Parente, o Ofício da Presidência desta Comissão de Finanças e Tributação de nº 75/2000.

Referido expediente, com as conclusões e arrazoados do grupo de trabalho, além de ressaltar a importância de uma decidida participação do Poder Executivo para a solução da questão, enfatizava as seguintes razões que, na visão do grupo, justificavam a necessidade desse engajamento:

- apesar da inexistência de responsabilidade direta da União nos contratos do SFH sem cobertura do FCVS, a origem do problema impõe a sua intervenção, porquanto os principais fatores que concorreram para

o desequilíbrio financeiro desses contratos resultaram de intervenções unilaterais que sofreram em função dos diversos planos de estabilização da economia, os quais, à exceção do Plano Real, comprimiram o valor das prestações, ou pelas políticas monetárias restritivas, cujos juros elevados implicaram reajuste dos saldos devedores com base em taxas acima das historicamente praticadas;

- a existência, na época, conforme dados da própria CEF, de mais de 650 mil ações judiciais impactando o SFH, sendo que o desequilíbrio presente nesses contratos sem a cobertura do FCVS por certo demandará posicionamento do Poder Judiciário a respeito, cuja decisão, imprevisível, poderá colocar o sistema imobiliário em situação crítica;

- a possibilidade de boicote generalizado do pagamento das prestações, por parte dos mutuários, a exemplo do que ocorreu no início dos anos 80, resultando inadimplemento explosivo seguido de contestações judiciais em massa;

- a constatação de que quanto mais tardio o equacionamento do problema maior será o valor do desequilíbrio, que cresce de forma exponencial, e, ainda,

- a pressão dos mutuários, cada vez mais contundente na busca de uma solução, traduzida nas inúmeras correspondências nesse sentido dirigidas aos parlamentares e nos vários projetos de lei que, com esse propósito, vêm tramitando nesta Casa.

Apesar de, na oportunidade, ter sido instado ao então Senhor Ministro o convencimento dos demais níveis decisórios governamentais no sentido de se viabilizar uma solução para os saldos remanescentes dos financiamentos habitacionais formalizados sem a proteção do FCVS, até o último ano da Legislatura passada (1999/2002) não foi recebida do Poder Executivo nenhuma manifestação a respeito.

Por esse motivo, no segundo semestre de 2002, apresentamos, no âmbito desta Comissão, uma solução para a questão, na forma de um Substitutivo ao PL nº 207, de 1999, que consolidava os trabalhos e as conclusões do grupo de trabalho, e acolhia, em parte, alguns aspectos das proposições apensadas. Este substitutivo, porém, infelizmente, não chegou a ser apreciado ainda naquele ano.

### II.2.3 O Projeto de Lei nº 207, de 1999, e apensados na atual Legislatura

Como já observado, enquanto na Legislatura passada o Projeto de Lei nº 207, de 1999, e seus apensados, foi distribuído apenas às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, nesta Legislatura, para apreciar a matéria inicialmente, foi indicada também a Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, que nos antecedeu nesta análise, foram rejeitados a Emenda 01/99 e o Projeto de Lei nº 3.735, de 2004, apensado, e, aprovados, na forma de um Substitutivo, o Projeto de Lei nº 207, de 1999, principal, e demais apensados, Projetos de Lei nºs 2.172, de 1999, 2.475 e 2.764, de 2000, e 4.531, de 2004.

A análise desse Substitutivo demonstra que o mesmo contempla quase que integralmente o referido substitutivo que apresentamos nesta Comissão em 2002, e que não chegou a ser apreciado naquele ano.

Por outro lado, ressalta em seu parecer a Deputada Maria do Carmo Lara, relatora da presente questão na Comissão de Desenvolvimento Urbano, que, *“em virtude da complexidade da matéria, o substitutivo que ora apresentamos foi construído em comum acordo com os diversos órgãos do Governo Federal (grifo nosso) que tratam do tema e elaborado dentro da ótica que compete a esta Comissão, considerando o apelo social da questão, sem esquecer da necessidade de sustentabilidade do sistema, representada pelo equilíbrio econômico-financeiro dos contratos habitacionais.”*

Subsistem, portanto, reconhecidas na presente Legislatura, inclusive pelo Poder Executivo, não só a necessidade de se encontrar uma solução para os resíduos financeiros existentes ao final dos prazos contratuais dos financiamentos habitacionais do SFH sem a proteção do FCVS como também a relevância das conclusões a que chegou esta Comissão de Finanças e Tributação, na Legislatura passada, quanto à forma como deve ser encaminhada esta questão.

Nesse período, contudo, surgiram outros aspectos também relacionados com os financiamentos habitacionais que se pretende

regularizar o que implica necessários ajustes no Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, com vistas ao seu aprimoramento.

O primeiro ajuste refere-se aos mutuários cujos contratos originalmente previam o direito à cobertura do FCVS e que, por algum motivo, ao longo da sua vigência vieram a perder essa prerrogativa. Trata-se de situação que chega a ser, em muitos casos, até mais grave do que a dos mutuários com contratos formalizados sem cobertura do FCVS, firmados até 31/12/1998, objeto principal dos propósitos do PL nº 207/99, seus apensados e do substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano. Os contratos que vieram a perder a cobertura do FCVS, em sua maioria, foram firmados em períodos anteriores e conviveram, em sua integridade, com períodos de elevada inflação. Em consequência, seus saldos residuais no final do prazo contratual são bastante expressivos, superando quase sempre o valor de mercado do respectivo imóvel. Cumpre esclarecer que a perda da cobertura do FCVS para os saldos residuais desses contratos deve-se ao fato de que, quando da concessão da quase totalidade desses financiamentos, o Governo Federal ainda não tinha disponibilizado mecanismos que possibilitassem aos agentes financeiros, já naquela oportunidade, identificar e, no caso, excluir daquela proteção os casos onde ela não se aplicaria.

Portanto, faz-se necessária uma solução também para esses financiamentos, ressaltando-se, porém, que o que se pretende não é o restabelecimento da extinta cobertura do FCVS para esses empréstimos mas, sim, facultar aos respectivos devedores idênticas condições às proporcionadas aos mutuários com contratos formalizados sem a cobertura do FCVS com vistas ao reequilíbrio dessas operações.

Considerando ainda que o ideal seria que esses contratos com desequilíbrio financeiro fossem encerrados de imediato, entendemos pertinente a oferta de um desconto na dívida daqueles mutuários que, tendo condições, mediante a utilização de recursos próprios ou dos depósitos existentes em suas contas vinculadas do FGTS, se interessem pela liquidação antecipada de seus saldos devedores.

Com esse propósito, já em meados de 2003, levando em conta projeções elaboradas pela CEF, chegou-se a conclusão que um desconto adicional de 14% (catorze por cento) como incentivo às pretendidas liquidações antecipadas seria viável. Esse percentual, é preciso esclarecer,

decorre de cálculo conservador que considerou, na época, o ganho financeiro proporcionado pela aplicação dos recursos antecipados à vista a uma taxa de 15% a.a., no prazo de 60 meses, em relação ao refinanciamento da dívida, no mesmo prazo, à taxa de juros de 12% a.a. A equivalência destes fluxos, pela diferença dessas taxas de juros, correspondeu a um ganho de rentabilidade de 13,78546% dos montantes envolvidos. Mesmo considerando o patamar atual em que se encontra a taxa de juros SELIC, entendemos como factível um desconto adicional de 14% (catorze por cento) como incentivo às pretendidas liquidações antecipadas.

Finalmente, entendemos pertinentes modificações nos critérios para a revenda dos imóveis retomados, ajustando-os de modo que os ex-mutuários sejam consultados quanto ao seu direito de preferência antes da realização dos leilões de venda a terceiros e não depois da sua ocorrência, como se encontra disposto no Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, que nos antecedeu na análise da presente matéria

**Em função do exposto, voto pela incompatibilidade e pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de lei nº 2.172/99; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da emenda 01/99, do Projeto de Lei nº 207/99, e dos Projetos nºs 2.475/00, 2.764/00, 3.735/04 e 4.531/04, apensados, assim como do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, e, quanto ao mérito, pela rejeição da emenda 01/99 e do PL nº 3.735, de 2004, e pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 207 e 2.172, de 1999, 2.475 e 2.764, de 2000 e 4.531, de 2004, bem como do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano, na forma do Substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

Deputado MAX ROSENMANN

Relator



## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 207, DE 1999**

Dispõe sobre a renegociação dos contratos de financiamento habitacional formalizados no âmbito do SFH sem a cobertura do FCVS, dos que tenham perdido o direito a esta cobertura, estabelece condições para a revenda de imóveis retomados, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece condições para a renegociação dos contratos de financiamento habitacional formalizados até 31 de dezembro de 1998, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, sem cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS; para os contratos de financiamento que tenham perdido ou que venham a perder esta cobertura, pela constatação, a qualquer tempo, por parte do gestor do FCVS, da não observância, quando da formalização, das condições vigentes à época para o seu prevalecimento, e para a revenda de imóveis adjudicados ou arrematados pelos agentes financeiros do SFH aos respectivos ex-mutuários.

Art. 2º Os contratos de financiamento habitacional formalizados até 31 de dezembro de 1998, no âmbito do SFH, sem a cobertura do FCVS bem como os contratos de financiamento que tenham perdido ou que venham a perder esta cobertura pela constatação, a qualquer tempo, por parte do gestor do FCVS, da não observância, quando da formalização, das condições vigentes à época para o seu prevalecimento, que apresentem o

desequilíbrio financeiro de que trata o art. 3º, poderão ser renegociados, de comum acordo entre as partes contratantes, nas condições desta lei.

§ 1º Os contratos de financiamento habitacional de que trata o **caput**, formalizados até 31 de dezembro de 1998, no âmbito do SFH, sem a cobertura do FCVS, poderão ser renegociados no prazo de doze meses contados da data da entrada em vigor desta lei.

§ 2º Os contratos de financiamento habitacional, de que trata o **caput**, que tenham perdido a cobertura do FCVS poderão ser renegociados no prazo de 180 dias contados da entrada em vigor desta lei.

§ 3º Os contratos de financiamento habitacional, de que trata o **caput**, que venham a perder a cobertura do FCVS poderão ser renegociados no prazo de até 180 dias contados da data da comunicação formal ao mutuário da possibilidade de renegociação do saldo devedor remanescente, em função da perda da cobertura do FCVS, a ser enviada, pelo agente financeiro, via correio, com aviso de recebimento, para o endereço do imóvel financiado.

§ 4º O disposto no **caput** deste artigo fica facultado:

I – aos mutuários adimplentes ou não;

II – ao atual ocupante do imóvel, após a transferência para si do respectivo contrato de financiamento, pela simples substituição de mutuário, mantidas as mesmas condições e obrigações do contrato em vigor;

III – aos contratos que tenham sido objeto de execução já concluída com procedimento judicial que inviabilize a transferência ou a venda do imóvel.

§ 5º A renegociação dos contratos de financiamento habitacional de que trata este artigo está condicionada à extinção dos procedimentos ou efeitos judiciais ou extrajudiciais promovidos pelos mutuários, mediante acordo nos autos ou desistência das respectivas ações ou dos seus efeitos e, também, à anuência do agente financeiro, aceitando todas as condições da renegociação estabelecidas nesta lei, caracterizando-se esta aceitação pela sua simples assinatura ou de seu representante legalmente constituído, se for o caso, no aditivo contratual de renegociação da dívida.

§ 6º A transferência de que trata o inciso II do § 4º deste artigo fica condicionada ao atendimento, pelo cessionário, dos requisitos exigidos para a assunção do financiamento, inclusive capacidade de pagamento e idoneidade cadastral.

Art. 3º Considerar-se-á em desequilíbrio financeiro, para efeito desta lei, o contrato cujo valor da prestação de amortização e juros, na data da renegociação, atualizada desde a data do último reajuste contratual, com base nos mesmos índices de atualização dos saldos devedores, for insuficiente para quitar o saldo devedor do financiamento, também atualizado até a data da renegociação, considerando-se a taxa nominal de juros, o prazo remanescente da operação e o sistema de amortização pactuados em contrato.

Parágrafo único. Para efeito da constatação de eventual desequilíbrio financeiro, o saldo devedor, de que trata o **caput** deste artigo, será expurgado das incorporações de débitos em atraso, que tenham ocorrido ao longo do prazo contratual.

Art. 4º A renegociação prevista nesta lei será formalizada mediante a assinatura de aditivo contratual que obedecerá às seguintes condições:

I – o saldo devedor do aditivo contratual, que constituirá o novo valor de financiamento do mutuário e servirá de base para a apuração da prestação de amortização e juros, será obtido com base no percentual do valor do imóvel originalmente financiado, aplicado sobre o seu valor de avaliação atual, desconsiderando-se, na apuração da avaliação atual, eventuais melhorias promovidas no mesmo posteriormente à formalização original, e deduzidas do novo saldo apurado, as amortizações extraordinárias positivas eventualmente efetuadas.

II – a adoção de plano de reajustamento da prestação e de sistema de amortização do financiamento que assegurem a quitação integral do saldo devedor do aditivo contratual de que trata o inciso I deste artigo; de prazo de amortização compatível com o limite máximo de 30% de comprometimento da renda familiar, a ser apurada na data da renegociação para definição do valor inicial do encargo mensal, respeitados a idade máxima para efeito de cobertura securitária e o prazo prescricional da garantia hipotecária;

III – caso o prazo prescricional da garantia hipotecária do financiamento original não possibilite a aplicação do disposto no inciso anterior, nova contratação, a critério das partes, poderá ser efetuada, cabendo ao mutuário os respectivos custos junto ao respectivo Cartório de Registro de Imóveis;

IV – manutenção das coberturas securitárias do contrato original, cuja contratação poderá ser realizada no mercado privado de seguros, a critério do mutuário;

V – taxa de juros do financiamento renegociado limitada à do financiamento original, admitindo-se, a critério dos agentes financeiros, a sua redução;

VI – manutenção dos critérios de atualização monetária do saldo devedor previstos no contrato original de financiamento.

§ 1º Na renegociação, a garantia da operação será a mesma adotada no contrato original do financiamento imobiliário.

§ 2º Ficarão mantidas as demais cláusulas do contrato original.

§ 3º Ao saldo devedor apurado na forma do inciso I deste artigo poderão ser incluídos os encargos em atraso, acrescidos de atualização monetária e das cominações previstas contratualmente e os custos relativos à nova contratação de que trata o inciso III deste artigo.

Art. 5º A avaliação atual do imóvel de que trata o inciso I do art. 4º será providenciada pelo agente financeiro.

§ 1º Quando o mutuário não concordar com o valor de avaliação apresentado agente financeiro, poderá contratar avaliador independente para a realização de nova avaliação.

§ 2º No caso de valores divergentes, nova avaliação será realizada pela Caixa Econômica Federal, a pedido do agente financeiro, a qual prevalecerá para fins da renegociação.

§ 3º O custo das avaliações de que trata este artigo poderá compor o saldo devedor do aditivo contratual, limitado, o valor de cada

uma, ao usualmente cobrado para as operações de concessão de financiamento imobiliário.

Art. 6º Nos respectivos prazos estipulados nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 2º, fica facultado aos que se enquadrem nas condições do inciso I, II e III do § 4º do art. 2º, liquidar antecipadamente a dívida dos contratos de financiamento habitacional, de que trata o art. 2º, pelo valor correspondente a 86% (oitenta e seis por cento) ao apurado conforme os critérios previstos no inciso I e § 3º do art. 4º, e no art. 5º desta lei.

Art. 7º Fica dispensado o registro de averbação ou arquivamento, no Registro de Imóveis e no Registro de Títulos e Documentos, do aditivo contratual de que trata o art. 4º.

Art. 8º Os contratos renegociados, nos termos desta lei, poderão ser transferidos, mediante acordo entre as partes, com anuência expressa da instituição financeira credora, mediante a simples substituição do devedor.

Art. 9º As alterações necessárias ao ajustamento das posições de direcionamento obrigatório dos recursos captados em depósitos de poupança, quando houver redução dos saldos das aplicações habitacionais em decorrência dos descontos concedidos na renegociação prevista nesta lei, bem como os mecanismos necessários para a compensação dos valores relativos aos descontos concedidos em decorrência da aplicação desta lei serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, conforme atribuição dada pela Lei n.º 10.150, de 21 de dezembro de 2000.

Art. 10. Os imóveis residenciais, no âmbito do SFH, adjudicados ou arrematados, quando recolocados à venda pelos agentes financeiros, serão preferencialmente ofertados ao ex-mutuário, pelo preço de mercado, com a possibilidade de financiamento por esse sistema, em idênticas condições às que seriam oferecidas a terceiros, ficando os agentes financeiros públicos, apenas para o disposto neste artigo, desobrigados de cumprir as determinações contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º O preço de mercado de que trata o **caput** será obtido mediante avaliação promovida pelo agente financeiro ou por quem este designar.

§ 2º O ex-mutuário poderá exercer o direito de preferência de que trata o **caput** deste artigo uma única vez para o mesmo imóvel.

§ 3º Para efeito do **caput** o ex-mutuário, no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da data da adjudicação ou arrematação do imóvel, deverá formalizar junto ao agente financeiro seu interesse na recompra do imóvel, informando, necessariamente, nesta ocasião, o endereço onde poderá vir a ser notificado conforme o disposto no § 4º.

§ 4º Antes de recolocar o imóvel à venda para terceiros, o agente financeiro notificará o ex-mutuário, mediante, no mínimo, correspondência, com aviso de recebimento, dirigida ao endereço de que trata o §3º e, também, caso não seja o mesmo, para o endereço do imóvel a ser revendido, informando-o do seu direito de preferência, em função desta lei, para a recompra, das condições e exigências básicas para a negociação, e solicitando a sua presença em local claramente definido, do município onde se localiza o imóvel ou do endereço informado conforme o § 3º, em prazo não inferior a 10 (dez) dias corridos, contados da data do recebimento dessa comunicação, para a concretização do negócio sob pena de perda do direito de preferência de que trata este artigo.

§ 5º A revenda de que trata o **caput** somente será formalizada se o ex-mutuário se enquadrar nas condições do SFH, comprovar, inequivocamente, renda familiar suficiente para a nova aquisição, a inexistência de restrições cadastrais nos órgãos de proteção ao crédito, bem como a inexistência de qualquer outra ação ou execução judicial ou extrajudicial contra a sua pessoa, com exceção da que lhe foi movida pelo próprio agente financeiro com vistas à retomada do imóvel que financiou.

§ 6º O ex-mutuário formalmente interessado na recompra do imóvel, mas sem condições de realizá-la, exclusivamente pela impossibilidade de arcar com o preço de mercado estipulado na forma do § 1º deste artigo, permanecerá com o direito de preferência, a ser exercido em conformidade com o disposto neste artigo, caso o agente financeiro, posteriormente, entenda necessária a redução do preço do imóvel para viabilizar a sua venda.

Art. 11. Os índices, para fins da atualização monetária de que trata esta lei, serão os mesmos utilizados para a atualização do saldo devedor do contrato de financiamento.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2006.

Deputado MAX ROSENMANN

Relator