

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 207, DE 1999

(Apensados os PLs 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, se assim lhe convier, quitar o resíduo integralmente com a entrega do respectivo imóvel ao agente financeiro.

Distribuído, na Legislatura 1999/2002, apenas às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Legislatura passada (2003/2006), o Projeto de Lei nº 207, de 1999, recebeu nova distribuição que estabeleceu sua apreciação, também e inicialmente, pela Comissão de Desenvolvimento Urbano.

Ao PL nº 207/99, foram apensados o PL nº 2.172, de 1999, os PLs nºs 2.475 e 2.764, de 2000, e os PLs nºs 3.735 e 4.531, de 2004.

O PL nº 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 seriam entregues ao respectivo credor hipotecário em garantia do principal.

O PL nº 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 nº 2.764/00, do Deputado José Janene, que, antes de ser apensado ao PL nº 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 nº 3.735/04, do Deputado Anderson Adauto, 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 nº 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. 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 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, na Legislatura passada (2003/2006), 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.

Na Legislatura passada, a presente matéria não chegou a ser apreciada nem recebeu emendas nesta Comissão de Finanças e Tributação.

Na atual Legislatura, nesta Comissão, no prazo regimental, também 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 (Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006), 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. 99, 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 11.451, de 7 de fevereiro de 2007) 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 Sistema Financeiro da Habitação – SFH vem sendo formalizado com a cláusula de proteção do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, 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 Eqüivalência 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 e ao FGTS.

O advento do Plano Real, em julho de 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, na forma da regra legal vigente, ou seja, em novo prazo não superior à metade do originalmente estabelecido, refinanciar seu saldo devedor residual, 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 espontânea, 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 refinanciar sua dívida residual, restará submeterem-se à execução judicial ou extrajudicial que, inapelavelmente, com vistas ao seu recebimento, lhes será movida.

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, 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 Senhor 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, também naquela oportunidade, fora 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 comum bastante amadurecido, tanto pelo agente financeiro público como pelos agentes privados, ambas as propostas 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 do desconto, uma vez concedido aos mutuários, seria contabilizado como despesa. Para a CEF este desconto 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 atualmente não subsiste mais, 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:

- a renegociação teria que ser por acordo, entre credor e devedor, e não compulsória;
- a renegociação abrangeeria contratos celebrados até 31/12/98, pois a TR, a partir desta data, não apresentou variação superior à 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 seriam 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 na 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 esta sua avaliação.

Finalmente, para que aquela solução de consenso pretendida para o desequilíbrio dos contratos do SFH sem a cobertura do FCVS de fato se concretizasse, foi por todos reconhecida a importância, a partir daquele ponto, de seu compartilhamento com o Poder Executivo.

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 daquele 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, sejam em função dos diversos planos de estabilização da economia, os quais, à exceção do Plano Real, comprimiram o valor das prestações, sejam devido a políticas monetárias restritivas, cujos juros elevados implicaram reajuste dos saldos devedores com 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 nos inúmeros 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 1999/2002 não foi recebida do Poder Executivo nenhuma manifestação a respeito.

Em função disso, 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 consolidou os trabalhos e as conclusões do grupo de trabalho, e, também, alguns aspectos relativos às proposições apensadas. Este Substitutivo, contudo, não chegou a ser apreciado ainda naquele ano.

II.2.3 O Projeto de Lei nº 207/99, e apensados, na Legislatura 2003/2006

Como já observado, enquanto na Legislatura 1999/2002, o Projeto de Lei nº 207, de 1999, e seus apensados, foram distribuídos apenas às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Legislatura 2003/2006, para apreciar inicialmente a matéria, 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 substitutivo que apresentamos nesta Comissão em 2002, que não chegou a ser apreciado, e que consolidava todas as conclusões do citado grupo de trabalho constituído na Legislatura 1999/2002, e composto por integrantes desta Comissão de Finanças e Tributação, com o objetivo de propor solução factível para a questão dos financiamentos formalizados no âmbito do SFH sem a cláusula de proteção do FCVS.

Por outro lado, ressalta em seu parecer a Deputada Maria do Carmo Lara, relatora desta 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.”*

Subsistiram, portanto, reconhecidas, na Legislatura 2003/2006, 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 como também a relevância das conclusões a que chegou esta Comissão de Finanças e Tributação, na Legislatura 1999/2002, quanto à forma do encaminhamento desta questão.

II.2.4 O Projeto de Lei nº 207/99, e apensados, na atual Legislatura

Posteriormente à apreciação da matéria pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, novos aspectos surgiram, implicando, com vistas ao seu aprimoramento, a necessidade de ajustes no Substitutivo aprovado naquela Comissão.

O primeiro ajuste deve-se à necessidade de também se facultar a possibilidade de regularização àqueles 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, objeto principal dos propósitos do PL nº 207/99, seus apensados e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano que nos antecedeu. Esses 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.

Por outro lado, entendemos também necessárias modificações nos critérios de revenda dos imóveis retomados, judicial ou extrajudicialmente, para os respectivos ex-mutuários, de forma que os mesmos sejam consultados quanto a essa operação antes da realização dos leilões de venda e não depois, como se encontra disposto no substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano.

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 nº 01/99, do Projeto de Lei nº 207/99, e dos Projetos de Lei 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 nº 01/99 e do PL nº 3.735, de 2004, e pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 207, 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 2007.

Deputado MAX ROSENMANN
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 207, DE 1999 (Apensados os PLs nºs 2.172, de 1999, 2.475, de 2000, 2.764, de 2000, 3.735, de 2004, e 4.531, de 2004)

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 5 de setembro de 2001, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, sem cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS e para os contratos de financiamento formalizados com a previsão da cobertura do FCVS, que a tenham perdido ou que venham a perdê-la, pela constatação, a qualquer tempo, por parte do gestor desse Fundo, da não observância às condições necessárias para o

prevalecimento desta cobertura, e para a revenda de imóveis adjudicados ou arrematados pelos agentes financeiros do SFH.

Art. 2º Os contratos de financiamento habitacional formalizados até 5 de setembro de 2001, no âmbito do SFH, sem a cobertura do FCVS bem como os contratos de financiamento que originariamente contavam com esta cobertura mas que a tenham perdido ou vierem a perdê-la, 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, no prazo de:

I - doze meses contados da data da entrada em vigor desta lei, no caso dos contratos sem a cobertura do FCVS e dos que originariamente contavam com esta cobertura mas que já a tenham perdido até a data da entrada em vigor desta lei;

II - 180 (cento e oitenta) dias contados da data da comunicação formal, pelo agente financeiro ao mutuário, a ser enviada pelo correio, para o endereço do imóvel financiado, com aviso de recebimento, informando da possibilidade de renegociação do saldo devedor remanescente, no caso dos contratos que originariamente contavam com a cobertura do FCVS mas que vierem a perdê-la em data posterior à da entrada em vigor desta lei.

§ 1º A renegociação de que trata o **caput** deste artigo fica facultada:

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

§ 2º A renegociação dos contratos de financiamento habitacional de que trata este artigo está condicionada à extinção dos procedimentos ou medidas judiciais ou extrajudiciais promovidos pelos mutuários, mediante acordo nos autos ou desistência das respectivas ações ou dos seus efeitos e, também, à anuênci a do agente financeiro, aceitando todas as condições da renegociação estabelecidas nesta lei, caracterizando-se esta aceitação pela simples assinatura por parte de seu representante legalmente constituído, no aditivo contratual de renegociação da dívida.

§ 3º A transferência de que trata o inciso II do § 1º 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 correção dos saldos devedores, for insuficiente para quitar o saldo devedor do financiamento, também atualizado até a data da renegociação, considerando-se a taxa 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, do saldo devedor de que trata o

caput deste artigo serão expurgadas as 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 constante 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 apurado mediante aplicação do percentual obtido entre o valor do financiamento e o valor de avaliação do imóvel, ambos na data da concessão original do empréstimo, sobre o valor de avaliação atual do imóvel, a ser apurado na forma desta lei, desconsiderando-se, na apuração da avaliação atual, eventuais melhorias ou ampliação no respectivo imóvel posteriores à assinatura do contrato original, e deduzindo-se do novo saldo apurado, as amortizações extraordinárias positivas.

II – a adoção de plano de reajustamento da prestação e de sistema de amortização do financiamento que assegurem a quitação integral do saldo devedor constante do aditivo contratual de que trata o inciso I deste artigo, respeitado o novo prazo de amortização ajustado na renegociação e observado o limite máximo de 30% (trinta por cento) de comprometimento da renda familiar, apurada na data da renegociação, para definição do valor inicial do encargo mensal, a idade máxima para efeito de cobertura securitária e o prazo de validade da garantia hipotecária anteriormente constituída;

III – quando o prazo de validade da hipoteca relativa ao financiamento original não for suficiente para a aplicação do disposto no inciso anterior, nova contratação, a critério das partes, poderá ser efetuada, com a prorrogação do prazo da hipoteca ou sua substituição pela alienação fiduciária, cabendo ao mutuário os respectivos custos;

IV – manutenção das coberturas securitárias do contrato original;

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, observado o disposto no inciso III deste artigo.

§ 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, juros contratuais e das cominações previstas contratualmente, o valor das custas judiciais e dos honorários advocatícios de responsabilidade do mutuário, quando da existência de ação judicial que envolva a operação, e os custos relativos à nova contratação de que trata o inciso III deste artigo, quando for o caso.

Art. 5º A avaliação do imóvel de que trata o inciso I do art. 4º será realizada pelo agente financeiro ou por quem este designar.

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

§ 2º No caso de valores divergentes entre as avaliações efetuadas pelo agente financeiro e pelo avaliador independente, uma nova avaliação será realizada pela Caixa Econômica Federal, a pedido do agente financeiro, cujo valor será adotado em definitivo para fins da renegociação de que trata esta lei.

§ 3º O custo das avaliações de que trata este artigo, com exceção da referida no § 1º deste artigo, poderá compor o saldo devedor do aditivo contratual, limitado o valor de cada uma dessas avaliações ao valor usualmente cobrado para as operações de concessão de financiamento imobiliário.

Art. 6º 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. 7º Os contratos renegociados, nos termos desta lei, poderão ser transferidos, mediante acordo entre as partes, com anuênciia expressa da instituição financeira credora, mediante a simples substituição do devedor.

Art. 8º 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 nº 10.150, de 21 de dezembro de 2000.

Art. 9º Os imóveis residenciais, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, 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 pelo SFH e nas mesmas condições de revenda regularmente utilizadas pelos agentes financeiros para venda 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 respectivo imóvel, 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, em prazo não inferior a 10 (dez) dias corridos, contados da data do recebimento desta 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 Tendo o ex-mutuário formalmente se interessado pela recompra do imóvel mas não podendo realizá-la exclusivamente pela sua incapacidade financeira de arcar com o preço de mercado estipulado na forma do § 1º deste artigo, ainda assim permanecerá com o direito de preferência, a ser exercido na forma do disposto neste artigo, caso o agente financeiro, posteriormente, para viabilizar a venda do respectivo imóvel a

terceiros, entenda necessária a redução do seu preço inicialmente estipulado.

Art. 10. 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. 11. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MAX ROSENMANN
Relator