

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 7497, DE 2002

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

Autor: Comissão de Legislação Participativa

Relator: Deputado FERNANDO CHUCRE

I - RELATÓRIO

Este projeto de lei, originado de sugestão encaminhada pela Associação Brasileira de Mutuários da Habitação (ABMH) à Comissão de Legislação Participativa desta Casa, intenta realizar uma ampla reformulação na legislação que regula os financiamentos habitacionais no Brasil.

De início, o texto estabelece regras para os contratos habitacionais firmados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação – SNH, que deve ser criado em substituição ao Sistema Financeiro da Habitação – SFH, listando os preceitos comuns a todos essas operações, entre os quais destacam-se:

- proibição de capitalização de juros em período menor que o anual;
- utilização do Sistema de Amortização Constante – SAC – ou Sistema Hamburguês para a amortização das prestações no saldo devedor;
- garantia do direito de liquidação antecipada da dívida com desconto sobre o saldo devedor proporcional ao período já pago de juros futuros;

- criação de um Coeficiente de Equiparação de Índices – CEI, de 15% (quinze por cento), destinado à amortização do saldo devedor, para a equalização da diferença entre a forma de atualização do saldo devedor e a das prestações;
- prazo de financiamento de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável até o máximo de 30 (trinta) anos, no caso de recomposição da prestação em relação à renda familiar;
- comprometimento máximo de 30% (trinta por cento) em relação à renda familiar do mutuário, assegurando-lhe o direito de requerer a recomposição deste percentual.

Além disso, a proposta dispõe sobre a taxa de juros efetiva a ser adotada, estipulando percentuais máximos em função da fonte de captação dos recursos utilizados e detalha os planos de reajustamento admitidos. São eles: o Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP), utilizado para financiamentos com recursos da poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e o Plano de Amortização Constante (PAC), a ser usado para financiamentos com recursos dos próprios agentes financeiros.

Estabelece que os montantes financiados no âmbito do SNH serão garantidos por hipoteca, obrigatoriamente averbada no Serviço de Registro de Imóveis, na margem da matrícula do imóvel adquirido com o financiamento, em primeira e especial hipoteca, sem concorrência com qualquer outra. Uma vez quitado o saldo devedor, a hipoteca deverá ser liberada em, no máximo, 50 (cinquenta) dias, sob pena de pagamento de multa de 1% (um por cento) ao mês sobre o valor do imóvel, independente de outras indenizações.

O texto estipula três condições a serem comprovadas pelo candidato a mutuário, nos processos de concessão de financiamento, a saber:

- renda familiar enquadrada no programa pretendido e suficiente para honrar a prestação mensal (80% superior ao valor da prestação inicial);

- não ser possuidor de imóvel na localidade do financiamento, exceto no caso de reabilitação de imóvel tombado ou situado em área tombada;
- não possuir contra si, seu cônjuge ou contra empresa de que seja sócio, qualquer ação judicial de execução, cobrança ou falência, bem como qualquer ação de execução fiscal.

Trata, ainda, das transferências entre mutuários e dos aspectos relacionados com o registro dos contratos, bem como dispõe sobre a migração dos contratos em vigor para as novas normas propostas. O texto obriga o mutuário a contratar apólice de seguro, com a seguradora que melhor lhe convier, para cobrir o saldo devedor do financiamento em caso de falecimento ou invalidez permanente, cujo prêmio será pago mensalmente junto com a prestação do financiamento. Obriga, também, ao pagamento da Taxa de Administração de Cobrança (TAC), no montante de 1% (um por cento) do valor de cada parcela mensal, em favor do agente financeiro.

Quanto às execuções pelo inadimplemento das obrigações pelo mutuário, a proposta prevê a revogação do procedimento de execução extrajudicial, de que trata o Decreto-lei 70/66, e a execução prevista na Lei 5.741/71, definindo as condições conformadoras da situação de inadimplência e as novas regras do processo de execução daí decorrentes. No que tange às responsabilidades, a proposta estabelece que o agente financiador, o construtor, o incorporador e o vendedor de imóveis novos, construídos no âmbito do SNH, são solidariamente responsáveis com relação a vícios de construção, irregularidade nas obras e outros problemas, por um período de cinco anos após a entrega das chaves. Além disso, tipifica como crime, punível com pena de prisão de 6 meses a três anos, a má gestão dos recursos do SNH e o desrespeito às suas regras contratuais.

Finalmente, a proposição prevê uma alteração na Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que "dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências", de tal forma a restringir as contratações no âmbito do SFI a três hipóteses: o financiamento de segundo imóvel para mutuários que possuam contrato do SNH, o financiamento de imóveis comerciais e o financiamento de primeiro imóvel para pessoa física, em valor superior a mil vezes a Unidade Padrão de Financiamento (UPF) vigente no País. Fica

declarada a revogação da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, do Decreto-Lei nº 2.164, de 19 de setembro de 1984, e da Lei nº 8.692, de 28 de julho de 1993.

Examinada primeiramente pela Comissão de Finanças e Tributação, a proposição recebeu, daquele Órgão Técnico, parecer pela não implicação da matéria quanto às leis orçamentárias e pela sua rejeição quanto ao mérito. Cabe a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano manifestar-se quanto a aspectos relacionados à política habitacional.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas neste Órgão Técnico.

É o nosso relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto de Lei nº 7.497, de 2002, da Comissão de Legislação Participativa (CLP), elaborado a partir da Sugestão nº 44, de 2002, proposta bastante ampla formulada pela Associação Brasileira dos Mutuários de Habitação – ABMH, pretende, em síntese, reformular a legislação que regula os financiamentos habitacionais no Brasil, extinguindo o Sistema Financeiro da Habitação – SFH, alterando o Sistema de Financiamento Imobiliário – SFI, e instituindo o Sistema Nacional de Habitação – SNH. O objetivo final seria o de consolidar e atualizar as normas que disciplinam os financiamentos habitacionais concedidos no nível federal, reunindo em um único diploma legal as disposições pertinentes.

É bastante compreensível a iniciativa da ABMH em propor esse novo arcabouço legal, que ora nos chega para análise. De um lado, a revisão da legislação, com a consolidação do conteúdo em um número menor de diplomas legais, vai conferir às partes contratantes de um financiamento maior segurança nas suas relações. De outro, a instituição de

novas regras de contratação, compatíveis com a capacidade de pagamento das famílias, permitirá fazer frente a um déficit habitacional estimado em cerca de 6 milhões de novas moradias, considerando apenas os casos de coabitação familiar e de reposição de domicílios rústicos e improvisados. Em que pesem a necessidade de uma revisão do marco regulatório dos financiamentos habitacionais e a importância de se criar novos mecanismos de acesso à habitação, temos razões para crer que a proposição em foco não reúne mérito que recomende sua aprovação.

A referida proposta de projeto de lei cria o Sistema Nacional da Habitação (SNH), extingue o Sistema Financeira da Habitação (SFH), sob a alegação de que ele não mais atende às necessidades de financiamento de imóveis para a população de baixa renda, e modifica a destinação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), de forma a limitá-lo para imóveis de grande valor. A proposta pretende que o SNH seja o único sistema possível para o financiamento de valores até mil Unidades Padrão de Financiamento (UPF).

De plano, cabe questionar se a simples extinção de um sistema e a criação de outro seria capaz de resolver os problemas relativos aos mecanismos de acesso à casa própria, particularmente para a baixa renda. Entendemos que não, visto que existem contratos de longo prazo em andamento, o que exigiria, no mínimo, a elaboração de regras de transição.

Quanto à imposição do SNH como único sistema de financiamento habitacional até o patamar citado de mil UPFs, parece-nos que seria simplesmente uma tentativa de restaurar o SFH à sua conformação original. Essa conformação, cabe registrar, foi sendo alterada ao longo dos anos por meio de intervenções unilaterais nos contratos firmados, inclusive com a implantação da equivalência salarial em descompasso com a atualização do saldo devedor, o que acabou gerando elevado índice de inadimplência. Ademais, um dos principais motivos que levou o SFH a falhar no atendimento à população de baixa renda reside no custo financeiro dos contratos, o que deriva, em grande parte, de componentes macro-econômicos externos ao sistema.

Aliás, a própria proibição de utilização do SFI para operações com famílias de baixa renda pode ser contraproducente, visto que,

pelas regras atuais, o SFI representa uma alternativa ao SFH: enquanto este opera com recursos da caderneta de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, aquele trabalha com recursos captados no mercado. A coexistência permite que as instituições financeiras apontem, em cada circunstância, a opção mais interessante do ponto de vista econômico ou operacional. Também, não é demais lembrar que o mercado secundário de créditos imobiliários, elemento importante no âmbito do SFI, representa um instrumento de injeção de novos recursos no mercado imobiliário. Assim, a limitação imposta à contratação pode inibir o desenvolvimento propiciado pelas regras de mercado, provocando uma retração nas linhas de crédito.

O texto ainda prevê a possibilidade de os mutuários com contratos firmados no SFH optarem pelo SNH. A nosso ver, tal faculdade poderia gerar uma migração de tal ordem que provocaria um desequilíbrio financeiro elevado, visto que as regras para o retorno dos financiamentos devem levar em conta o custo de captação dos recursos utilizados para sua contratação. Os contratos, via de regra, refletem essas peculiaridades, fazendo com que a passagem de um sistema para outro, com regras de captação e de retorno diferentes represente um problema para as carteiras de crédito imobiliário.

A proposição em exame prevê, também, a recriação do PES/CP (Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional), ao qual ficam vinculados, obrigatoriamente, todos os contratos realizados no âmbito do SNH. Os saldos devedores, por outro lado, devem ser reajustados com base no INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), restando estabelecido que todos os financiamentos deverão contar com a cobertura do saldo residual por um Fundo Nacional de Recursos da Habitação, a ser criado pelo Poder Executivo. Não estão definidas as fontes de recursos desse fundo, mas tudo aponta para uma reedição do Fundo de Compensação das Variações Salariais, extinto em 1993, devido à incapacidade do Tesouro Nacional de arcar com as obrigações por ele assumidas.

Isso nos parece preocupante, pois a garantia de que os recursos tomados retornem à sua origem, seja Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, seja caderneta de poupança, acrescidos do montante suficiente para remunerar o detentor da conta, é essencial para a saúde de qualquer

sistema de financiamento imobiliário. Para tanto, é necessário que prestações e saldos devedores obedeçam às mesmas regras de reajustamento. Ao propor um divórcio entre esses dois elementos, a ABMH recria experiência já tentada no âmbito do SFH, que gerou um imenso desequilíbrio nos contratos, com saldos residuais quase impagáveis, totalmente incompatíveis com a realidade do mercado. O risco de novos desequilíbrios pode transformar o novo SNH num clone do repudiado SFH, apresentando os mesmos problemas que levaram à apresentação desta proposta.

Para tentar contornar o problema do desequilíbrio dos contratos e diminuir a incidência de saldo residual, a ser suportado pelo fundo proposto, está prevista a criação do Coeficiente de Equiparação de Índices, no percentual de 15%, a incidir sobre as prestações mensais, para reduzir o saldo devedor residual. Entretanto, a incidência do referido coeficiente vai encarecer as prestações, elevando o custo dos financiamentos e tornando-os incompatíveis com a capacidade de pagamento das camadas de menor renda da população.

Reza, ainda, o PL nº 7.497/2002 que as execuções de dívidas decorrentes de financiamento pelo SNH só poderiam ser pela via judicial, inclusive para contratos anteriores à lei que vier a originar-se da proposição em exame, resultando, por conseguinte, na extinção da execução extrajudicial. Vislumbramos aqui um risco para o sistema de financiamento imobiliário como um todo, uma vez que tornaria as instituições financeiras dependentes do Poder Judiciário, que, infelizmente, não possui aparelhamento suficiente para fazer frente à expectativa de rapidez nos litígios envolvendo questões imobiliárias, aumentando muito o risco da operação e, por conseguinte, seu custo final para o tomador do empréstimo.

Mais adiante, o texto estipula que as transferências de financiamento devem ser efetivadas unicamente com a sub-rogação dos devedores, mediante prévia aprovação da capacidade de pagamento dos adquirentes. Cabe aqui destacar que a simples sub-rogação do débito gera uma fragilidade na operação, uma vez que não basta apenas a verificação da capacidade de pagamento dos novos adquirentes, mas se impõe, também, verificar a existência de alguma restrição jurídica para a aquisição do imóvel e da idoneidade dos adquirentes.

Por fim, lembramos o advento da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, oriunda de um projeto de iniciativa popular, que abriu uma nova fase na nossa política habitacional. Considerando que uma parcela significativa do déficit habitacional brasileiro (cerca de 83%) afeta famílias com renda inferior a 3 salários mínimos, segmento que dificilmente poderá fazer frente a um financiamento habitacional não subsidiado, entendemos que o diploma legal citado, ao instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS – e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, responde melhor ao desafio que se apresenta, qual seja, o de garantir acesso à moradia para a população de baixa renda.

Diante do exposto, votamos pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 7.497, de 2002.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado FERNANDO CHUCRE
Relator