



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.208-A, DE 2007

(Do Sr. José Genoíno)

Altera dispositivos da 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"; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. FERNANDO CHUCRE).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO URBANO;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD);

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

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

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera disposições da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, relativamente à disciplina das cessões de crédito imobiliário.

Art. 2º O art. 35 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Nas cessões de crédito a que aludem os arts. 3º, 18 e 28, é obrigatória a notificação do devedor, inclusive com garantia de preferência a este para que, no prazo máximo de sessenta dias corridos, contados do efetivo recebimento da notificação, quite o saldo devedor de seu financiamento junto à instituição financeira titular do crédito original, a qual oferecerá desconto, para a quitação pelo mutuário, equivalente ao valor do deságio ofertado às companhias e instituições de que trata o art. 3º desta Lei, nas hipóteses nele previstas de aquisição e securitização desse crédito.

Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, o mutuário terá amplo acesso às informações necessárias à comprovação do valor do deságio já ofertado ou o que seria ofertado a cessionário adquirente do respectivo crédito”.(NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Até o advento da Lei nº 9.514, de 20.22.1997, desde então há algum tempo a situação dos mutuários dos sistemas de financiamento imobiliário era de grave crise. Para ser um pouco mais preciso, desde meados dos anos 1980 que a Justiça Federal, particularmente, foi sendo abarrotada, de forma crescente, de ações oriundas do estado de total descontrole do saldo devedor dos mutuários, que atingia e ainda atinge níveis insuportáveis, decorrente da elevação desmedida de seus débitos junto às instituições financeiras a quem originariamente os respectivos contratos estavam vinculados. Basicamente, duas eram – e ainda o são – as causas desse descontrole. Uma delas, a forma de cálculo do saldo devedor nas datas de reajuste. A outra, o mecanismo de juros sobre juros, utilizado na fórmula de cálculo (e recálculo) do referido saldo, denominado tecnicamente de “anatocismo”.

Além dessas duas causas, responsáveis pela disparada dos saldos devedores, os mutuários reivindicavam, judicialmente, o reconhecimento do histórico erro, perpetrado pelo então recém-empossado governo Collor de Melo, na incorporação de 84,32%, correspondentes ao IPCA de março de 1990, aos saldos devedores provenientes de contratos de financiamento imobiliário, ao tempo em que o mesmo índice não foi aplicado ao reajuste dos salários de servidores públicos e

trabalhadores em geral. Essa discrepância absurda gerou um enorme descompasso entre o que passaram a receber (sem o aumento que compensasse a inflação de 84,32% relativa ao referido mês de março de 1990) e o que passaram a dever com o cálculo do novo saldo devedor, engordado com os mesmos 84,32%. Foi o mesmo que centenas de milhares de pessoas, da noite para o dia, tivessem ficado mais pobres em montante equivalente a 168,64% de seu patrimônio. Sim, porque, se as pessoas deixaram de receber o reajuste a que faziam jus, naquele mês e ano, de 84,32% e, ao mesmíssimo tempo, passaram a dever mais 84,32% a título de saldo devedor e valor da prestação da casa própria, isto significa que essas pessoas tiveram um prejuízo, da noite para o dia, do equivalente ao dobro daquele índice. Quer dizer: ficaram menos ricas, porque o financiamento de sua casa passou a custar 84,32% mais caro e ficaram mais pobres, passando a ganhar menos 84,32% de um mês para o outro (de fevereiro de 1990 para março de 1990).

Essa situação, iniciada em março de 1990, foi sendo agravada, ano após ano, com o acúmulo portentoso de prejuízo sobre prejuízo. Isto nos permite perceber o ENORME PROBLEMA SOCIAL em que se transformou o sistema de financiamento imobiliário no Brasil.

E, ainda pior, a decisão judicial a respeito do assunto, dada pelo Superior Tribunal de Justiça, depois de caminhar favoravelmente à tese defendida pelos mutuários, mudou de tendência e acabou sendo contrária aos legítimos interesses dos mutuários, que mais uma vez foram seriamente prejudicados.

Foi nessa mixórdia que deu a execução da política de crédito imobiliário, inaugurada no primeiro governo militar e encerrada, melancolicamente, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por que ela foi encerrada melancolicamente no governo de FHC? Porque a solução encontrada por aquele governo não foi no sentido de solucionar o gigantesco problema social criado com as sucessivas políticas de financiamento da casa própria. Ao contrário, foi no sentido de agravar o problema, em definitivo.

Muito pior: agravou em definitivo o problema social, mas agradou em definitivo ao dar, unicamente, a solução desejada aos problemas das instituições financeiras.

Para essa solução unilateral, unicamente financeira, que ignorou completamente as circunstâncias em que ficaram os mutuários e suas famílias, circunstâncias de absoluto abandono pelo governo da época e, conseqüentemente, pelo próprio Estado e que causaram, inclusive, imensos problemas intra-familiares, até mesmo com casos relatados de suicídios. Para essa solução, repita-se, o governo FHC conseguiu a aprovação congressual ao projeto de lei oriundo do Poder Executivo de então, que resultou na Lei nº 9.514, de 09-10-1997. É, precisamente, a Lei ora objeto da alteração proposta no presente Projeto de Lei.

Não será neste Projeto que pretendo propor a alteração mais profunda da referida Lei, dado que se trata de um trabalho de maior envergadura, cujos estudos ainda não pude concluir. Todavia, uma das alterações mais fundamentais é exatamente a que estou propondo aqui.

Antes de prosseguir, convém salientar que a evidência de que, com a Lei nº 9.514, de 1997, o governo FHC não deu solução alguma ao problema do crédito imobiliário e – ao contrário – virou as costas ao mutuário, está no fato de o art. 39 da mencionada Lei dispor o seguinte, que ora transcrevo:

“art. 39. Às operações de financiamento imobiliário em geral a que se refere esta Lei:

I – não se aplicam as disposições da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, e as demais disposições legais referentes ao Sistema Financeiro da Habitação – SFH;

II – aplicam-se as disposições dos arts. 29 a 41 do Decreto-lei nº 70, de 21 de novembro de 1966”.

Isto significa o seguinte: (1) que o SFH, criado no governo do presidente Castello Branco, continua em vigor, embora totalmente inativo, ao menos para novos financiamentos. Mas o objetivo maior de haver essa ressalva legal quanto ao SFH é para sublinhar que a Lei 9.514/97 não cria um novo sistema financeiro habitacional. Logo, a Lei 9.514/97 não é destinada a dar uma nova disciplina legal ao sistema habitacional; (2) que a aplicação das citadas disposições do Decreto-lei nº 70/66, expressamente citadas no acima transcrito art. 39, é para deixar patente que tais dispositivos do mencionado Decreto-lei constituem a base processual para a execução dos créditos imobiliários adquiridos pelas companhias mencionadas no art. 3º da Lei nº 9.514/97. Quer dizer: todo o esforço do governo ao propor e conseguir aprovar essa lei é para proteger, isto sim, o interesse exclusivo dos beneficiários das cessões de crédito financeiro, objeto primordial dessa Lei.

Assinale-se, por outro lado, que o sistema introduzido pela Lei nº 9.514/97 veio apenas ao encontro do interesse dos agentes financeiros detentores dos créditos originais contraídos e contratados na forma e sob as regras do antigo SFH. Igualmente, veio ao encontro dos interesses dos mesmos citados agentes financeiros no que concerne aos créditos contratados pelo chamado “Sistema Hipotecário”, que foi um arremedo do SFH, adotado como uma espécie de opção ao SFH, mas sem base legal, ou, na prática, sob base legal adaptada da própria Lei nº 4.380, de 21-08-1964, que é a Lei do SFH. O tal “Sistema Hipotecário” foi uma enganação pública, uma saída escandalosamente onerosa e asfíxiante às expectativas e às combalidas finanças dos mutuários. Foi uma saída alternativa, mas precária e experimental, num momento de desativação do SFH. As marcas do estrago produzido pelo “Sistema Hipotecário” estão por toda a parte. Muita gente conseguiu escapar de suas conseqüências perversas, mas uma grande maioria, sobretudo de classe média, foi esmagada pela voracidade dos reajustes impagáveis com base nesse “Sistema Hipotecário”.

Quem escapou, escapou. Quem perdeu, perdeu. Quem conseguiu fazer acordo, se livrou do estrago maior. Mas, ainda tem muita gente esmagada no desastre.

O que fizeram os agentes financeiros aos quais se vinculavam os créditos originais? Cederam esses créditos às tais companhias mencionadas no art. 3º da Lei

ora em comento. E cederam em que condições? Ninguém sabe. Trata-se de um mistério insondável. Mas é certo, como dois e dois são quatro, que a cessão foi onerosa, isto é, foi mediante venda do crédito. E como se pode saber disso? Simplesmente porque, de acordo com o já mencionado art. 3º “as companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos...”.

Na prática, segundo consta, inicialmente essas companhias eram formadas sob a modalidade de uma espécie de “pool de empresas”, integrado pelas próprias instituições financeiras, que compravam esses créditos (selecionados previamente segundo critérios de avaliação da capacidade de pagamento de cada mutuário; portando, segundo a qualidade do crédito original) mediante desconto sobre o valor atualizado do débito original, correspondente a um deságio cujo percentual é completamente desconhecido. Para que essa operação tivesse base legal, aprovou-se a Lei nº 9.514/97 e para que ela fosse econômica e financeiramente compensadora, esse deságio sobre o valor atualizado não se imagina inferior a 50% (cinquenta por cento).

O cessionário recebia o crédito, adquirido nessas condições plenamente vantajosas, e se sub-rogava nos direitos de cobrança do montante integral, atualizado. Como a cobrança pelo agente financeiro original estava totalmente inviabilizada pelo acúmulo de ações, nisso também as cessionárias levavam vantagem, dado que podiam terceirizar a cobrança, judicial e extrajudicial e a defesa, tudo com base nos dispositivos do Decreto-lei nº 70/66, fugindo assim de dificuldades processuais decorrentes da substituição processual de agente público, como pólo da relação contratual-financeira de recursos originariamente públicos, por agente privado que comprou o crédito público para lucrar com sua amortização.

E, agora, a pergunta que não quer calar: e o devedor/mutuário, onde fica nesse jogo escandalosamente especulativo, com respaldo em lei, feito justamente para permitir o balcão de negócios com o crédito imobiliário. Quer dizer: transformou-se aquilo que era – e é – essencialmente social, em algo que passou a ser, essencialmente, financeiro.

Hoje, é comum, até em propaganda pela televisão, os bancos atraírem clientela e aplicadores para o “recebíveis”, que são, precisamente, os “Certificados de Recebíveis Imobiliários”, criados pela Lei nº 9.514/97, conforme o disposto no seu já tantas vezes referido art. 3º, nestes termos:

“Art. 3º As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com sua atividades”.

Esse é um filé. O osso ficou com o pobre coitado do mutuário. Hoje, o crédito imobiliário está sendo tratado, escancaradamente, como uma espécie de “commodity”.

Chegou-se ao máximo de cautela para resguardar, não o crédito público, inerente à natureza desses financiamentos, porque se assim fosse não seria permitido o deságio na venda do crédito a terceiro particular, mas, notoriamente, chegou-se àquele máximo para proteger a garantia real do respectivo crédito e, principalmente, para a garantia de recebimento do correspondente valor, chegou-se ao máximo, repito, com a criação do mecanismo da “alienação fiduciária de coisa imóvel”. Mas, esse tema não é objeto da presente proposição.

O fato é que essa Lei nº 9.514/97 é a base legal da aventura financeira com o crédito público relativo a financiamento imobiliário. Que aconteceu, recentemente nos EUA e que deu na crise cujos efeitos foram apenas remediados. Essa crise teve origem num tipo de aventura como essa que criamos sob a égide da Lei nº 9.514/97.

Agora, 10 anos depois, chegou a hora de tolhermos essa aventura de brincalhões, ou essa brincadeira de aventureiros, como for melhor entendida.

Agora, o escândalo maior é este. Mais do que escândalo, é a corda no pescoço do infeliz do mutuário/devedor. Refiro-me ao art. 35 da Lei nº 9.514/97, que é objeto da alteração que proponho e que dispõe:

“Art. 35. Nas cessões de crédito a que aludem os arts. 3º, 18 e 28 é dispensada a notificação do devedor”.

Portanto, o devedor, que é uma das partes da relação contratual original, que é o principal interessado na possibilidade de quitação antecipada do seu saldo devedor e que é, inclusive e principalmente, a razão de ser da existência dos recursos públicos destinados a financiar a casa que se dispôs a adquirir, pagando durante anos uma prestação quase sempre bem acima dos máximos 30% que seriam, teoricamente o limite de endividamento pessoal com prestação da casa própria, com baixo risco de comprometer itens de sobrevivência, ele está legalmente afastado até do direito de saber que seu débito foi negociado, provavelmente a preço de banana, com outro credor, sendo que, se lhe fosse oferecida, em iguais condições, a vantagem do deságio com que o agente financeiro original vendeu o respectivo crédito, quem sabe ele até pudesse quitar antecipadamente a sua dívida.

Esta é a razão que me levou a apresentar o presente projeto de lei, cuja nova redação proposta ao referido art. 35 dispõe precisamente em sentido contrário ao que o faz o dispositivo em sua redação atual. Em primeiro lugar, para reparar uma injustiça. Em segundo lugar, para introduzir naquela Lei 9.514/97 um mínimo de caráter social, do qual ela ainda é totalmente desprovida. E, em terceiro lugar, para reintroduzir na pauta de decisões desta Casa do Congresso Nacional a matéria relacionada à referida Lei, sobre a qual – insisto - ainda pretendo apresentar novas proposições.

Quando digo que o presente Projeto introduz um elemento social na sistemática que aquela Lei criou, devo advertir para o fato de que essa alteração não

modifica em nada a natureza eminentemente financeira da referida Lei alterada, assim como não mexe na estrutura dos mecanismos criados com a citada Lei, nem frustra, sob qualquer ponto de vista, a operacionalidade ou a eficácia dos instrumentos de proteção e garantia relativos ao adimplemento do crédito imobiliário, instrumentos esses voltados, tanto pela via espontânea quanto pela judicial, ao recebimento integral do montante devido pelo obrigado/mutuário/devedor. A única coisa que a alteração por mim proposta vai criar, como uma possibilidade alternativa e complementar para o adimplemento do crédito, é uma oportunidade ao próprio devedor para quitar sua dívida em condições iguais àquelas com as quais o mesmo crédito poderá ser cedido, mediante venda, a companhias cessionárias.

Por outro lado, espero estar contribuindo para agregar mais um instrumento de fortalecimento da política habitacional do governo do Presidente Lula, cujos objetivos sociais estão sendo resguardados e, a todo custo, privilegiados.

Dessa forma, espero contar com o apoio inestimável de meus pares para a aprovação do presente Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2007.

Deputado **JOSÉ GENOINO**
(PT – SP)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997

Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, Institui a Alienação fiduciária de coisa Imóvel e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO

.....
Seção II
Das Entidades
.....

Art. 3º As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com as suas atividades.

Parágrafo único. O Conselho Monetário Nacional - CMN poderá fixar condições para o funcionamento das companhias de que trata este artigo.

Seção III **Do Financiamento Imobiliário**

Art. 4º As operações de financiamento imobiliário em geral serão livremente efetuadas pelas entidades autorizadas a operar no SFI, segundo condições de mercado e observadas as prescrições legais.

Parágrafo único. Nas operações de que trata este artigo, poderão ser empregados recursos provenientes da captação nos mercados financeiro e de valores mobiliários, de acordo com a legislação pertinente.

CAPÍTULO III **DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS**

Art. 35. Nas cessões de crédito a que aludem os arts. 3º, 18 e 28 é dispensada a notificação do devedor.

Art. 36. Nos contratos de venda de imóveis a prazo, inclusive alienação fiduciária, de arrendamento mercantil de imóveis, de financiamento imobiliário em geral e nos títulos de que tratam os arts. 6º, 7º e 8º, admitir-se-á, respeitada a legislação pertinente, a estipulação de cláusula de reajuste e das condições e critérios de sua aplicação.

Art. 39. Às operações de financiamento imobiliário em geral a que se refere esta Lei:

I - não se aplicam as disposições da Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, e as demais disposições legais referentes ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH;

II - aplicam-se as disposições dos arts. 29 a 41 do Decreto-lei nº 70, de 21 de novembro de 1966.

Art. 40. Os incisos I e II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar acrescidos, respectivamente, dos seguintes itens:

LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964

Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para a aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DA COORDENAÇÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS E DA INICIATIVA PRIVADA

Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Art. 2º O Governo Federal intervirá no setor habitacional por intermédio:

I - do Banco Nacional da Habitação;

II - do serviço Federal de Habitação e Urbanismo;

III - das Caixas Econômicas Federais, IPASE, das Caixas Militares, dos órgãos federais de desenvolvimento regional e das sociedades de economia mista.

.....

.....

DECRETO-LEI Nº 70, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1966

Autoriza o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e institui a cédula hipotecária.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, com base no disposto pelo artigo 31, parágrafo único, do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, e tendo em vista o Ato Complementar nº 23, de 20 de outubro de 1966,

DECRETA:

.....

CAPÍTULO III

Art. 29. As hipotecas a que se referem os artigos 9º e 10 e seus incisos, quando não pagas no vencimento, poderão, à escolha do credor, ser objeto de execução na forma do Código de Processo Civil (artigos 298 e 301) ou deste Decreto-lei (artigos 31 a 38).

Parágrafo único. A falta de pagamento do principal, no todo ou em parte, ou de qualquer parcela de juros, nas épocas próprias, bem como o descumprimento das obrigações constantes do art. 21, importará, automaticamente, salvo disposição diversa do contrato de hipoteca em exigibilidade imediata de toda a dívida.

Art. 30. Para os efeitos de exercício da opção do art. 29, será agente fiduciário, com as funções determinadas nos artigos 31 e 38:

I - nas hipotecas compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação, o Banco Nacional da Habitação;

II - nas demais, as instituições financeiras inclusive sociedades de crédito imobiliário, credenciadas a tanto pelo Banco Central da República do Brasil, nas condições que o Conselho Monetário Nacional venha a autorizar.

§ 1º O Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação poderá determinar que este exerça as funções de agente fiduciário, conforme o inciso I, diretamente ou através das pessoas jurídicas mencionadas no inciso II, fixando os critérios de atuação delas.

§ 2º As pessoas jurídicas mencionadas no inciso II, a fim de poderem exercer as funções de agente fiduciário deste Decreto-lei, deverão ter sido escolhidas para tanto, de comum acordo entre o credor e o devedor, no contrato originário de hipoteca ou em aditamento ao mesmo, salvo se estiverem agindo em nome do Banco Nacional da Habitação ou nas hipóteses do art. 41.

§ 3º Os agentes fiduciários não poderão ter ou manter vínculos societários com os credores ou devedores das hipotecas em que sejam envolvidos.

§ 4º É lícito às partes, em qualquer tempo, substituir o agente fiduciário eleito, em aditamento ao contrato de hipoteca.

Art. 31. Vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o credor que houver preferido executá-la de acordo com este Decreto lei formalizará ao agente fiduciário a solicitação de execução da dívida, instruindo-a com os seguintes documentos:

I - o título da dívida devidamente registrado;

II - a indicação discriminada do valor das prestações e encargos não pagos;

III - o demonstrativo do saldo devedor, discriminando as parcelas relativas a principal, juros, multa e outros encargos contratuais e legais; e

IV - cópia dos avisos reclamando pagamento da dívida, expedidos segundo instruções regulamentares relativas ao SFH.

** Artigo, caput e incisos com redação determinada pela Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990.*

§ 1º Recebida a solicitação da execução da dívida, o agente fiduciário, nos 10 (dez) dias subseqüentes, promoverá a notificação do devedor, por intermédio de Cartório de Títulos e Documentos, concedendo-lhe o prazo de 20 (vinte) dias para a purgação da mora.

** § 1º com redação determinada pela Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990.*

§ 2º Quando o devedor se encontrar em lugar incerto ou não sabido, o oficial certificará o fato, cabendo, então, ao agente fiduciário promover a notificação por edital, publicado por 3 (três) dias, pelo menos, em um dos jornais de maior circulação local, ou noutro de comarca de fácil acesso, se no local não houver imprensa diária.

** § 2º com redação determinada pela Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990.*

Art. 32. Não acudindo o devedor à purgação do débito, o agente fiduciário estará de pleno direito autorizado a publicar editais e a efetuar, no decurso dos 15 (quinze) dias imediatos, o primeiro público leilão do imóvel hipotecado.

§ 1º Se, no primeiro público leilão, o maior lance obtido for inferior ao saldo devedor no momento, acrescido das despesas constantes do art. 33 mais as do anúncio e contratação da praça, será realizado o segundo público leilão, nos 15 (quinze) dias seguintes, no qual será aceito o maior lance apurado, ainda que inferior à soma das aludidas quantias.

§ 2º Se o maior lance do segundo público leilão for inferior àquela soma, serão pagas inicialmente as despesas componentes da mesma soma, e a diferença entregue ao credor, que poderá cobrar do devedor, por via executiva, o valor remanescente de seu crédito, se nenhum direito de retenção ou indenização sobre o imóvel alienado.

§ 3º Se o lance de alienação do imóvel, em qualquer dos dois públicos leilões, for superior ao total das importâncias referidas no caput deste artigo, a diferença afinal apurada será entregue ao devedor.

§ 4º A morte do devedor pessoa física, ou a falência, concordata ou dissolução do devedor pessoa jurídica, não impede a aplicação deste artigo.

Art. 33. Compreende-se no montante do débito hipotecado, para os efeitos do art. 32, a qualquer momento de sua execução, as demais obrigações contratuais vencidas, especialmente em relação à Fazenda Pública federal, estadual ou municipal, e a prêmios de seguro, que serão pagos com preferência sobre o credor hipotecário.

Parágrafo único. Na hipótese do segundo público leilão não cobrir sequer as despesas do artigo supra, o credor nada receberá, permanecendo íntegra a responsabilidade de adquirente do imóvel por este garantida, em relação aos créditos remanescentes da Fazenda Pública e das seguradoras.

Art. 34. É lícito ao devedor, a qualquer momento, até a assinatura do auto de arrematação, purgar o débito totalizado de acordo com o art. 33, e acrescido ainda dos seguintes encargos:

I - se a purgação se efetuar conforme o § 1º do art. 31, o débito será acrescido das penalidades previstas no contrato de hipoteca, até 10% (dez por cento) do valor do mesmo débito, e da remuneração do agente fiduciário;

II - daí em diante, o débito, para os efeitos de purgação, abrangerá ainda os juros de mora e a correção monetária incidente até o momento da purgação.

Art. 35. O agente fiduciário é autorizado, independentemente de mandato do credor ou do devedor, a receber as quantias que resultarem da purgação do débito ou do primeiro ou segundo públicos leilões, que deverá entregar ao credor ou ao devedor, conforme o caso deduzidas de sua própria remuneração.

§ 1º A entrega em causa será feita até 5 (cinco) dias após o recebimento das quantias envolvidas, sob pena de cobrança, contra o agente fiduciário, pela parte que tiver direito às quantias, por ação executiva.

§ 2º Os créditos previstos neste artigo, contra agente fiduciário, são privilegiados, em caso de falência ou concordata.

Art. 36. Os públicos leilões regulados pelo art. 32 serão anunciados e realizados, no que este Decreto-lei não prever, de acordo com o que estabelecer o contrato de hipoteca, ou, quando se tratar do Sistema Financeiro da Habitação, o que o Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação estabelecer.

Parágrafo único. Considera-se não escrita a cláusula contratual que sob qualquer pretexto preveja condições que subtraíam ao devedor o conhecimento dos públicos leilões de imóvel hipotecado, ou que autorizem sua promoção e realização sem publicidade pelo menos igual à usualmente adotada pelos leiloeiros públicos em sua atividade corrente.

Art. 37. Uma vez efetivada a alienação do imóvel, de acordo com o art. 32, será emitida a respectiva carta de arrematação, assinada pelo leiloeiro, pelo credor, pelo agente

fiduciário, e por cinco pessoas físicas idôneas, absolutamente capazes, como testemunhas, documento que servirá como título para a transcrição no Registro Geral de Imóveis.

§ 1º O devedor, se estiver presente ao público leilão, deverá assinar a carta de arrematação que, em caso contrário, conterà necessariamente a constatação de sua ausência ou de sua recusa em subscrevê-la.

§ 2º Uma vez transcrita no Registro Geral de Imóveis a carta de arrematação, poderá o adquirente requerer ao juízo competente imissão da posse no imóvel que lhe será concedida liminarmente, após decorridas as 48 (quarenta e oito) horas mencionadas no § 3º deste artigo, sem prejuízo de se prosseguir no feito, em rito ordinário, para o debate das alegações que o devedor porventura aduzir em contestação.

§ 3º A concessão da medida liminar do parágrafo anterior só será negada se o devedor, citado, comprovar, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, que resgatou ou consignou judicialmente o valor de seu débito, antes da realização do primeiro ou do segundo público leilão.

Art. 38. No período que mediar entre a transcrição da carta de arrematação no Registro Geral de Imóveis e a efetiva imissão do adquirente na posse do imóvel alienado em público leilão, o juiz arbitrará uma taxa mensal de ocupação compatível com o rendimento que deveria proporcionar o investimento realizado na aquisição cobrável por ação executiva.

Art. 39. O contrato de hipoteca deverá prever os honorários do agente fiduciário, que somente lhe serão devidos se se verificar sua intervenção na cobrança do crédito; tais honorários não poderão ultrapassar a 5% (cinco por cento) do mesmo crédito, no momento da intervenção.

Parágrafo único. Para as hipotecas do Sistema Financeiro da Habitação o Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação poderá fixar tabelas de remuneração do agente fiduciário, dentro dos limites fixados neste artigo.

Art. 40. O agente fiduciário que, mediante ato ilícito, fraude, simulação ou comprovada má-fé, alienar imóvel hipotecado em prejuízo do credor ou devedor envolvido, responderá por seus atos, perante as autoridades competentes, na forma do Capítulo V da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e, perante a parte lesada, por perdas e danos, que levarão em conta os critérios de correção monetária adotados neste Decreto-lei ou no contrato hipotecário.

Art. 41. Se, por qualquer motivo, o agente fiduciário eleito no contrato hipotecário não puder continuar no exercício da função, deverá comunicar o fato imediatamente ao credor e ao devedor, que, se não chegarem a um acordo para eleger outro, em aditamento ao mesmo contrato, poderão pedir ao juízo competente, a nomeação de substituto.

§ 1º Se o credor ou o devedor, a qualquer tempo antes do início da execução conforme o art. 31, tiverem fundadas razões para pôr em dúvida a imparcialidade ou idoneidade do agente fiduciário eleito no contrato hipotecário, e se não houver acordo entre eles para substituí-lo, qualquer dos dois poderá pedir ao juízo competente sua destituição.

§ 2º Os pedidos a que se refere este artigo e o parágrafo anterior serão processados segundo o que determina o Código de Processo Civil para as ações declaratórias, com a

citação das outras partes envolvidas no contrato hipotecário e do agente fiduciário.

§ 3º O pedido previsto no § 2º pode ser de iniciativa do agente fiduciário.

§ 4º Destituído o agente fiduciário, o juiz nomeará outro em seu lugar, que assumirá imediatamente as funções, mediante termo lavrado nos autos, que será levado a averbação no Registro Geral de Imóveis e passará a constituir parte integrante do contrato hipotecário.

§ 5º Até a sentença destitutória transitar em julgado, o agente fiduciário destituído continuará no pleno exercício de suas funções, salvo nos casos do parágrafo seguinte.

§ 6º Sempre que o juiz julgar necessário, poderá, nos casos deste artigo, nomear liminarmente o novo agente fiduciário, mantendo-o ou substituindo-o na decisão final do pedido.

§ 7º A destituição do agente fiduciário não exclui a aplicação de sanções cabíveis em virtude de sua ação ou omissão dolosa.

CAPÍTULO IV **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 42. (Revogado pelo Decreto-lei nº 1.494, de 07/12/1976).

.....

.....

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - Relatório

O projeto de lei que ora relatamos pretende alterar o art. 35 da Lei nº 9.514, de 1997, para obrigar a notificação do mutuário no caso das cessões de crédito realizadas no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Ademais, garante a preferência deste para que, no prazo máximo de 60 dias corridos, contados do efetivo recebimento da notificação, quite o saldo devedor de seu financiamento junto à instituição financeira titular do crédito original, mediante desconto equivalente ao valor do deságio ofertado às companhias e instituições securitizadoras. Prevê, ainda, que o mutuário tenha amplo acesso às informações necessárias à comprovação do valor do deságio já ofertado ou o que seria ofertado a cessionário adquirente do respectivo crédito.

Segundo o Autor, a cessão dos créditos relativos ao financiamento, com deságio e sem o conhecimento do mutuário, é uma injustiça. Isto porque embora o mutuário pague, durante anos, uma prestação próxima (ou até mesmo acima) dos 30% que seriam, teoricamente, o limite de comprometimento da renda familiar com o financiamento, ele está, nos termos da lei vigente, legalmente afastado do direito de saber que seu débito foi negociado, a preço reduzido, com outro credor. Entende o Autor que, se lhe fosse oferecida, em iguais condições, a vantagem do deságio com que o agente financeiro original vendeu o respectivo crédito, ele até poderia quitar antecipadamente a sua dívida, liberando-se do encargo do financiamento.

Cabe a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano pronunciar-se sobre a matéria no que se refere à sua consistência do ponto de vista da política habitacional. Na seqüência, a

proposição deverá ser apreciada também pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

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

É o nosso relatório.

II – Voto do Relator

Sabemos que a questão do déficit habitacional no Brasil é um grave problema social, visto que uma parcela muito significativa das famílias afetadas pela falta de moradia adequada tem renda familiar inferior a cinco salários mínimos. São famílias que têm dificuldade de acesso ao crédito para aquisição da casa própria por meio de financiamentos convencionais e, por conseguinte, necessitam de subsídio, total ou parcial.

Para atender a essas famílias, o Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, oferece algumas linhas de atuação, por intermédio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criados pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Conforme informações daquele Ministério, as ações no âmbito do SNHIS e do FNHIS objetivam viabilizar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento da habitação de interesse social, hoje dispersas em diversos programas nos três níveis governamentais.

Na mesma linha, vale registrar o Programa Especial de Habitação Popular (PEHP), criado pela Lei nº 10.840, de 11 de fevereiro de 2004. O referido programa, que tem por objetivo oferecer acesso à moradia adequada para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até três salários mínimos, aplica seus recursos, a título de auxílio ou assistência financeira, na execução de ações como, por exemplo, a produção ou a aquisição de unidades habitacionais ou de lotes urbanizados, a aquisição de material de construção, a urbanização de assentamentos e a requalificação urbana.

Além desses, registramos a existência do Sistema Financeiro da Habitação, criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que empresta recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dentre outros, seguindo regras definidas pelo Banco Central e pelo Conselho Curador do FGTS. Essas regras envolvem, entre outros temas, a definição do público alvo, que abrange famílias com renda mensal de até doze salários mínimos, do valor máximo de empréstimo, da taxa de juros aplicável, do prazo de financiamento e do sistema de amortização adotado.

Por outro lado, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), instituído pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, tem por finalidade captar recursos do mercado e os oferecer para promover o financiamento imobiliário em geral, segundo condições compatíveis com as da formação dos respectivos fundos de investimento. O referido sistema é voltado para operações de mercado, destinadas às famílias de média e alta renda, sem contar com subsídios de qualquer ordem. Entre as características relevantes do SFI podemos citar a instituição dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), a fixação de regras para a criação de Companhias Securitizadoras e para os procedimentos para securitização de créditos imobiliários, a instituição do regime fiduciário sobre créditos imobiliários e a introdução, na

legislação brasileira, da alienação fiduciária de bens imóveis, instrumento fundamental para a garantia efetiva das operações de financiamento imobiliário.

Grosso modo, a securitização dos créditos imobiliários, que constitui um dos principais instrumentos do SFI, é a operação pela qual créditos imobiliários, adquiridos junto às entidades financiadoras de imóveis, são expressamente vinculados à emissão de uma série de CRI, que são revendidos aos investidores, com deságio. A principal vantagem da operação está em dar liquidez a um crédito que levaria anos para retornar à instituição financeira e ser reaplicado no mercado. Uma vez reaplicados, multiplicam a oferta de novas unidades imobiliárias, movimentam a indústria da construção civil, criam empregos, enfim, têm repercussões econômicas bastante abrangentes. Para os consumidores, a vantagem é que o sistema possibilita financiamentos com prazos mais longos, já que os financiadores podem antecipar o valor a receber dos mutuários em operações no mercado de capitais.

Como se vê, o SFI e a securitização de créditos imobiliários por ele introduzida no cenário nacional não estão a serviço da especulação financeira, como afirma o Autor da proposição em exame na sua justificação. Conforme explica o Dr. Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central do Brasil, em texto para o periódico Valor Econômico, publicado em julho de 2007, o SFI representa “... o momento de desmontar o sistema hiper-regulado implantado na década dos sessenta, criando em seu lugar uma estrutura regulatória que conduza ao desenvolvimento de um mercado de recebíveis imobiliários eficiente e com tamanho e profundidade adequados à disponibilização de fundos suficientes para o atendimento da crescente demanda por financiamentos habitacionais, sem que isso represente perigo de aumento do risco sistêmico.”

É importante notar, portanto, que o deságio concedido aos investidores não é um desconto a fundo perdido. Essa parcela do recurso aplicado retornará ao sistema no prazo original do financiamento. Ora, o desconto que a proposta pretende conceder ao mutuário, por sua vez, nada mais é do que um subsídio, pois a parcela a ele referente não retornará ao sistema em tempo algum. Pergunta-se: quem arcará com o ônus desse subsídio? Pois os recursos utilizados nas operações de financiamento são privados, como os depósitos em caderneta de poupança, por exemplo, e precisam ser “devolvidos” ao investidor nos termos pactuados na captação.

Os recursos públicos disponíveis para a concessão de subsídios em financiamentos habitacionais são escassos e, portanto, devem ser direcionados para mutuários de baixa renda e não para contratos no âmbito do SFI que, como explanamos acima, estão voltados para o atendimento da população de média e alta renda, em condições de mercado. Em passado recente, o Governo Federal ofereceu desconto para quitação antecipada de contratos do SFH que tinham cobertura do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), medida que se justificava pelo alto custo administrativo desses contratos, caracterizados por prestações muito baixas, e pela necessidade de estancar o passivo do FCVS. Não parece ser essa as circunstâncias que cercam a proposição em exame.

Assim, embora a justificação apresentada pelo Deputado José Genoíno traga um amplo panorama dos problemas vividos, num passado recente, pelo setor habitacional brasileiro, essas questões não estão diretamente relacionadas com o fulcro da proposta por ele apresentada. Seu objetivo, como já dissemos, é estabelecer a obrigatoriedade de notificação do mutuário em caso de negociação dos créditos do respectivo financiamento, bem como a

definição de um “direito de preferência” a ser exercido por esse mutuário que teria, caso desejasse quitar seu contrato, um desconto equivalente ao deságio adotado na operação de securitização.

As questões a serem analisadas, portanto, dizem respeito ao eventual prejuízo que a cessão do crédito pode trazer ao mutuário e ao ganho que a adoção das medidas preconizadas pode representar para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. Considerando que as condições do contrato de financiamento do mutuário permanecem tal como pactuadas originalmente, e o novo credor, cessionário, é obrigado a respeitá-las integralmente, assegurando ao mutuário todas as prerrogativas e vantagens que o contrato original lhe confere, acreditamos estar patente que não há qualquer prejuízo para o mutuário na securitização dos créditos. Note-se que, nos termos da lei atualmente vigente, a notificação ao devedor é feita, via de regra, após efetivada a cessão, com o objetivo de identificar o novo credor. Mesmo que não haja tal notificação e os pagamentos continuarem a ser feitos ao antigo credor, não há prejuízo para o devedor, visto que o Código Civil, em seu art. 292, assegura a validade da quitação dada pelo antigo credor. Quanto aos supostos benefícios para o setor habitacional decorrentes da notificação do devedor e da concessão de desconto equivalente ao deságio, cremos não haver dúvidas de eles não existem, visto que o referido desconto representa um subsídio indevido e desnecessário.

Outra preocupação demonstrada pelo Autor diz respeito ao temor de que as operações de securitização acabem por levar o sistema de financiamento habitacional brasileiro a uma crise semelhante à observada recentemente nos Estados Unidos. Para apaziguar tal preocupação basta lembrar que, nas origens da crise americana, se encontram fatores que não estão presentes na realidade brasileira, como, por exemplo, uma taxa de juros básica muito baixa. A oferta de crédito, à taxa de juros muito baixa, ampliou a demanda por financiamentos para a aquisição de unidades habitacionais e, por conseguinte, provocou uma aceleração na valorização dos imóveis.

Somando-se a alta e favorável oferta de recursos para o setor imobiliário à valorização dos imóveis, criou-se a expectativa de obtenção de ganhos extras por meio da aquisição de imóveis, fazendo com que parcela significativa da demanda fosse direcionada para a especulação. Em muitos casos, um mesmo tomador financiava mais de um imóvel, sem que houvesse uma análise criteriosa de sua capacidade de endividamento. O resultado foi o aumento da inadimplência, a retração nos financiamentos e a conseqüente queda no valor dos imóveis. Atualmente, o sistema de financiamento habitacional americano vem procurando adequar-se ao mercado, saindo da situação surrealista, vivenciada nos últimos tempos, e retornando a patamares sustentáveis.

Contrariamente ao que acontece nos Estados Unidos, no Brasil o setor imobiliário vive uma fase muito boa. Segundo dados divulgados por organismos brasileiros do setor, como a Associação Brasileira das Entidades de Crédito e Poupança (ABECIP), o volume de recursos emprestados em 2007 obteve um crescimento superior a 70% em relação a 2006, ano em que já havia sido registrado grande êxito nos negócios realizados.

Diante do exposto, manifestamos nosso voto pela **rejeição** quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 2.208, de 2007.

Sala da Comissão, em 28 de maio de 2008.

Deputado **Fernando Chucre**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje rejeitou, por unanimidade, o Projeto de Lei nº 2.208/2007, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Fernando Chucre.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Angela Amin - Presidente, Filipe Pereira, Evandro Milhomen e Moises Avelino - Vice-Presidentes, Carlos Brandão, Eliene Lima, Eunício Oliveira, Fernando Chucre, Flaviano Melo, José Paulo Tóffano, Lázaro Botelho, Luiz Carlos Busato, Marcelo Melo, Jackson Barreto e Paulo Teixeira.

Sala da Comissão, em 2 de julho de 2008.

Deputada ANGELA AMIN
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
