

Projeto de Lei nº 2.208, de 2007

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”.

Autor: Deputado **JOSÉ GENOÍNO**

Relator: Deputado **FERNANDO CHUCRE**

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 sequência, 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 de de 2008.

Deputado **Fernando Chucre**
Relator