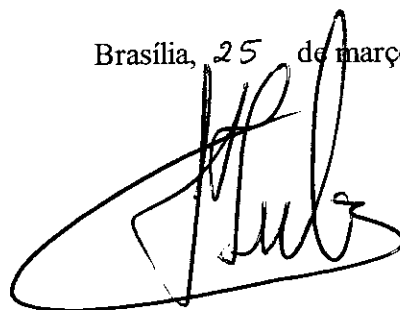


Mensagem nº 183

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências”.

Brasília, 25 de março de 2009.



Brasília, 24 de março de 2009.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que institui o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que visa facilitar o acesso à moradia própria para as famílias de menor renda. Além disso, a proposta dispõe sobre a utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, a definição das entidades que integram o referido Sistema, a liberdade de escolha de seguradora, pelo mutuário, na aquisição do seguro habitacional, o registro eletrônico de imóveis, a redução de custas cartorárias e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Compõe-se, assim, parte significativa do mosaico de ações do Governo para combater o déficit habitacional e a crise econômica-financeira global.

2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.
3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com conseqüências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo.
4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década.
5. A partir do ano de 2000, algumas experiências foram retomadas no sentido de se criar um ambiente propício à geração de moradias para a população de menor poder aquisitivo, a exemplo do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, do Programa de Subsídio Habitacional - PSH, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e dos programas de financiamentos com recursos do FGTS. Referidos programas demonstram, no entanto, ser ainda insuficientes para o suprimento da questão habitacional, de vez que não impediram o crescimento do déficit, assim como não se criou um ambiente favorável ao suprimento desse tipo de moradia pela iniciativa privada.

6. Assim, o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos, compreende as seguintes ações: (i) institui o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; (ii) institui o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR; (iii) autoriza a União a transferir recursos em favor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS; (iv) autoriza a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e (v) autoriza a União a conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
7. Esclareça-se que os Programas Nacionais de Habitação Urbana e Rural estabelecem critérios para prover recursos orçamentários para complementar a capacidade de pagamento do mutuário de baixa renda na aquisição da unidade habitacional, destacando-se que os benefícios serão concedidos uma única vez.
8. Estes recursos serão concedidos em conjunto com os descontos habitacionais do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, nas operações de financiamento realizadas na forma do art. 9º da Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990. Também é dada autorização para que os recursos federais sejam utilizados em conjunto com outras políticas de subvenção no âmbito de Estados, Municípios e Distrito Federal.
9. Já no que se refere à proposta de aporte de recursos, pela União, aos Fundos de Desenvolvimento Social - FDS e de Arrendamento Residencial - FAR, o que se propõe é a utilização de programas atualmente já estabelecidos, focalizados no provimento de moradias à população de baixa renda. Serão estabelecidas novas condições de tal modo que esses programas possam atender as famílias com renda de até três salários mínimos por mês.
10. Com vistas a suprir uma falha do nosso mercado e a facilitar o acesso da população com renda de até 10 salários mínimos a novas linhas de financiamento imobiliário, está sendo proposta a participação da União em um fundo de natureza privada que:
- garanta o pagamento, aos agentes financeiros, de prestação mensal de financiamento habitacional devida e não paga pelo mutuário final, seja por desemprego, seja por redução temporária da capacidade de pagamento;
 - assuma o saldo devedor do financiamento imobiliário, nos casos de morte e invalidez permanente, e arque com as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel.
11. O fundo terá, entre outras, as seguintes características:
- será constituído pela integralização de cotas pela União e pelos agentes financeiros que desejarem a sua cobertura;
 - terá direitos e obrigações próprias e responderá perante terceiros com o seu patrimônio;
 - será criado, gerido e representado judicialmente por instituição financeira controlada direta ou indiretamente pela União;
 - não contará com garantia ou aval do setor público; e
 - poderá ser dissolvido após quitação da totalidade dos financiamentos garantidos, devendo o seu patrimônio remanescente ser distribuído aos cotistas.
12. Com relação à autorização para que a União possa equalizar parte da taxa de juros cobrada em linha especial de apoio a financiamentos de obras de infra-estrutura em lotes urbanos destinados a imóveis residenciais, cabe explicitar que essa ação, além de impactar significativamente o mercado de trabalho gerando novos postos de trabalho, cria condições para que o Programa Minha

Casa, Minha Vida alcance seu principal objetivo: a aquisição de moradia pelas famílias de baixa renda.

13. No que tange à amortização dos empréstimos ou financiamentos habitacionais, a proposta contém dispositivo que deixa claro quais são os critérios mínimos a serem seguidos pelos agentes para utilização de sistemas de amortização nas operações de empréstimo ou financiamento realizadas por instituições integrantes do Sistema Financeiro da Habitação, tendo em vista, inclusive, a ocorrência de questionamentos jurídicos sobre a forma de amortização do saldo devedor das operações contratadas.
14. Os artigos propostos nesse sentido trazem aos mutuários a segurança de que as prestações serão cobradas rigorosamente de acordo com a taxa de juros que foi definida em contrato, uma vez que o cálculo do valor presente das prestações, feito mediante a utilização dessa mesma taxa, não poderá resultar em valor diferente daquele emprestado. Por outro lado, permite, aos agentes financeiros, a mitigação do risco de lhes serem impostas condições que aviltem o valor do capital emprestado. Ao afastar o risco de imposições jurídicas que desrespeitem princípios previamente acordados pelas partes, o artigo proposto incentiva a redução do *spread* bancário, sem impor ônus aos mutuários.
15. Além disso, os dispositivos buscam garantir o fluxo de capitais exigido para a manutenção de um nível satisfatório da atividade econômica, resgatar a segurança jurídica dos empréstimos e financiamentos realizados pelo SFH e, ainda, coibir o fortalecimento da “indústria” de liminares.
16. Há, ainda, outra medida que integra a busca por segurança jurídica nas operações desenvolvidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação. Ela diz respeito a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, que “dispõe sobre a adoção de medidas relacionadas com o Sistema Financeiro da Habitação - SFH, altera as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.692, de 28 de julho de 1993, e dá outras providências”.
17. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, até 1998, todos os contratos de financiamento imobiliário deveriam, obrigatoriamente, contratar a cobertura instituída pelo art. 14 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, nas condições estabelecidas por regulamentação do Banco Nacional de Habitação. Essa cobertura, até então, era concedida somente pela Apólice do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação.
18. Posteriormente, a partir da edição da Medida Provisória nº 1.671, de 24 de junho de 1998, foi dada aos agentes financeiros a alternativa de utilizarem apólices de mercado, assim consideradas aquelas estabelecidas por seguradores privados com cláusulas livremente pactuadas, desde que prevendo, no mínimo, a cobertura dos riscos de morte e de invalidez permanente do mutuário.
19. De fato, a Medida Provisória nº 1.671/98, em seu artigo 2º, estabeleceu que:

“Art. 2º Os agentes financeiros do SFH poderão contratar financiamentos onde a cobertura securitária dar-se-á em apólice diferente do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação, desde que a operação preveja, obrigatoriamente, no mínimo, a cobertura relativa aos riscos de morte e invalidez permanente.”
20. Idêntico art. 2º foi mantido nas reedições subsequentes, inclusive na última, que é a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001, ainda em vigor por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

21. Com base na autorização concedida na citada Medida Provisória nº 2.197-43, de 2001, cada agente financeiro, mediante livre ajuste das cláusulas do contrato de financiamento imobiliário, pôde contratar com seguradora de sua livre escolha, na condição de estipulante e beneficiário direto, uma apólice de seguro.
22. No entanto, verifica-se a necessidade de se estabelecer a obrigatoriedade de que os agentes financeiros ofereçam aos mutuários liberdade de escolha entre diferentes apólices disponíveis no mercado. Essa medida, além de garantir o cumprimento das normas legais de defesa do consumidor, incentivará a redução do preço do seguro, por fomentar a concorrência entre as seguradoras. Desse modo, tenderá a haver aumento de eficiência do ponto de vista econômico.
23. Quanto aos desembolsos para a concessão da subvenção de que trata esta proposta de Medida Provisória, esclarece-se, ainda, que serão efetuados com a proposta estão em consonância com o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
24. Além dos arts. 16 e 17, a subvenção econômica também deve ser analisada no que respeita ao cumprimento do art. 26 da LRF. Tal artigo estabelece como condições a edição de lei específica, o atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e a previsão da destinação no orçamento ou em seus créditos adicionais. Nesse aspecto, uma vez que as medidas serão autorizadas por lei específica (medidas provisórias) e serão acompanhadas de projetos de lei para abertura de créditos adicionais, cujos projetos, por sua natureza, devem respeitar as condições da LDO para sua aprovação, as exigências do art. 26 também serão atendidas.
25. Dispõe, ainda, a presente proposta de Medida Provisória, no Capítulo VIII, sobre a adoção do registro eletrônico nos serviços de Registro de Imóveis, a redução de custas e emolumentos na elaboração das escrituras e registros de empreendimentos ou imóveis adquiridos ou financiados no âmbito do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, altera o art. 17 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e acresce o art. 237-A à mesma lei.
26. Um dos principais requisitos para a realização de bons negócios é a existência de informações acessíveis, transparentes e fidedignas que permitam ao adquirente ou ao credor avaliar a efetiva situação do bem ou do direito. Isso vale para qualquer tipo de relação comercial ou financeira, mas principalmente para as transações envolvendo imóveis residenciais, que além de representarem a utilização de grande soma de recursos por parte dos adquirentes, espelham a concretização de um sonho.
27. Atualmente, os registros realizados nos cartórios de imóveis não são, em sua grande maioria, eletrônicos, o que além de impor maior custo à guarda de informações, dificulta ou inviabiliza a realização de consultas amplas sobre a situação do imóvel. Com vistas a preencher tal deficiência e obter a segurança mínima necessária para a realização de negócios, os agentes econômicos, em processo de compra e venda de imóveis, solicitam um extenso conjunto de documentos, que, ao final, tornam a transação de compra e venda um evento caro e moroso para as partes, sem que isso lhes dê efetiva segurança quanto à ausência de futuros questionamentos judiciais sobre a validade da transação.
28. Neste sentido, o art. 41 define os requisitos mínimos de segurança que devem ser atendidos quando da apresentação, na forma eletrônica, de documentos ao serviço de Registro de Imóveis ou quando da expedição de tais documentos pelo mesmo serviço. Já o art. 42 regulamenta a inserção de atos registrais ocorridos em data anterior ao da vigência desta Medida Provisória, enquanto o art. 43 trata da manutenção de cópia digital de segurança dos dados., O art. 44, por sua vez, cria a obrigação de repasse das informações ao Poder Executivo.

29. Nos artigos 45 e 46 são instituídos valores reduzidos para a cobrança de custas e emolumentos no registro de empreendimentos e imóveis adquiridos ou financiados no âmbito do “Programa Minha Casa, Minha Vida”. Como haverá uma maior facilidade de acesso às informações, o art. 48 altera redação do artigo 17 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, restringindo o acesso a informações pela rede mundial de computadores às pessoas detentoras de assinatura digital.
30. No mesmo artigo 48 insere-se o artigo 237-A à Lei n.º 6.015/73, com o propósito de tornar homogênea a sistemática de cobrança de registros efetuados nas matrículas de empreendimentos imobiliários. Importa destacar que não há atualmente unicidade de tratamento no processo de abertura de matrículas durante a fase de incorporação. A maioria dos Estados abre uma única matrícula, fazendo os registros e averbações necessários nesta matrícula. Outros Estados possibilitam que os cartórios abram tantas matrículas quantas forem as unidades que comporão a incorporação. Neste caso, os registros e averbações e, conseqüentemente, suas custas, passam a ser multiplicados pelo número de matrículas abertas. Embora possa haver a argumentação de que os cartórios que abrem múltiplas matrículas têm custas de registro e averbação diferentes daqueles que abrem uma única matrícula, a falta de homogeneidade no procedimento possibilita a ocorrência de práticas de custos que podem onerar os empreendimentos.
31. O artigo 49 estabelece que o Poder Executivo disporá sobre as condições e as etapas mínimas, bem como os prazos máximos, a serem cumpridos pelos serviços de Registro de Imóveis, com vistas à efetiva implementação do sistema de registro eletrônico.
32. Por sua vez, o Capítulo III da presente proposta de Medida Provisória é dedicado à regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com Municípios, Estados e Distrito Federal. A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional.
33. Além disso, a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade, significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal. Além disso, permite que o Poder Público local realize investimentos nas áreas precárias, dotando-as de serviços urbanos e infra-estrutura, de modo a melhorar a qualidade de vida dos seus ocupantes.
34. Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dada a ausência de um marco regulatório específico para a questão da regularização fundiária urbana, o que tem causado enormes entraves e dificuldades para que a regularização fundiária seja efetivada até o fim.
35. A lacuna legal existente dá margem a interpretações dúbias, conflitantes e até mesmo arbitrárias da legislação existente que trata, quando muito, de modo indireto e superficial da questão, trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização. Assim, a presente proposta de Medida Provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana.
36. As medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental, reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar por lei o

procedimento de regularização fundiária em seu território, como parte integrante da política urbana de inclusão social, definindo regras nacionais e específicas para o registro dos parcelamentos advindos dos projetos de regularização fundiária e instituindo os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse que aceleram o reconhecimento dos direitos constituídos na forma do artigo 183 da Constituição Federal.

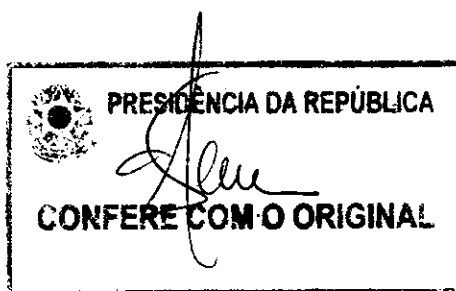
37. No que toca os aspectos ambientais, a regularização fundiária urbana permite substancial ganho na gestão ambiental das áreas urbanas ocupadas sem planejamento prévio por populações de baixa renda.

38. Na proposta, existem medidas para a gestão de ocupações em Áreas de Preservação Permanentes adjacentes aos cursos d'água urbanos; recuperação de áreas degradadas e de áreas não passíveis de regularização; melhoria do acesso aos sistemas de saneamento básico; e previsão expressa de que a regularização importe em melhoria das condições ambientais da ocupação, com preocupação na sustentabilidade ambiental das medidas.

39. É importante notar que as diversas ações ensejadas nessa medida provisória formam um conjunto harmônico e que foi preparado considerando, primordialmente, a necessidade de ações imediatas de enfrentamento à crise econômica e ao crônico déficit habitacional do país. Este conjunto contempla as diversas faces do problema tanto do lado da oferta quanto da demanda. As medidas aqui propostas endereçam os principais problemas desse setor e o volume de recursos aportados é considerado suficiente para o momento.

40. A urgência e a relevância da Medida ora proposta se justificam pela necessidade da implementação de ações governamentais estruturadas capazes de arrefecer os impactos da crise mundial na economia brasileira, de forma a promover condições para retomada do processo de crescimento econômico, a geração de empregos e renda e a redução do déficit habitacional, pela ampliação das condições de acesso a moradia às famílias de baixa renda.

41. Em vista do exposto, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a presente proposta de Medida Provisória.



Assinado por: Guido Mantega, Tarso Genro, Paulo Bernardo Silva, Carlos Minc e Marcio Fortes de Almeida

Congresso Nacional
Secretaria de Coordenação
Legislativa do Congresso Nacional
M.P.V. nº 459/2009
Fls.: 51