

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 848, DE 2003 **(Aposos: PL 4.602, de 2004, e PL 5.786, de 2009)**

Estabelece que nenhum saldo devedor de financiamento imobiliário poderá ser superior ao valor de mercado do imóvel.

Autor: Deputado **Eduardo Cunha**

Relator: Deputado **José Chaves**

I - RELATÓRIO

Por designação do ilustre Presidente desta Comissão de Desenvolvimento Urbano, Deputado Eduardo Sciarra, recebemos a incumbência de relatar o projeto de lei em epígrafe, que trata de financiamentos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A proposta pretende que o saldo devedor remanescente dos financiamentos do SFH não cobertos pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), deve ser automaticamente quitado ao fim do prazo contratual, desonerando o imóvel sem que nenhuma outra despesa seja imputada ao mutuário.

No mais, o texto em exame concede ao mutuário a faculdade de entregar o imóvel em dação de pagamento para quitação de débitos, a qualquer tempo do prazo contratual, sendo obrigatória a aceitação dessa iniciativa pelo agente financeiro do SFH, o qual se obriga, ainda, a devolver ao mutuário eventual diferença entre o valor de mercado do imóvel e o valor devido pelo mutuário. Fica estabelecido, ainda, que o saldo devedor do financiamento imobiliário não poderá, em qualquer hipótese, ser superior ao valor de mercado do imóvel. Segundo a proposição, esse valor de mercado

será determinado mediante avaliação específica, a ser feita pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, a qual levará em conta o valor originalmente financiado, devidamente corrigido, e as condições normais de depreciação e conservação.

A proposição prevê a necessidade de adaptação dos novos contratos de financiamento pelo SFH, para que constem das cláusulas as disposições nela referidas. Finalizando, o texto estabelece isenção de pagamento de emolumentos cartorários e dos registros de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para os mutuários do SFH com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos. Recebe a mesma isenção a regularização fundiária dos imóveis localizados em assentamentos de família de baixa renda, realizada por meio dos títulos de concessão do direito real de uso ou promessa de concessão, emitidos pelo Poder Público.

Apenso à proposição principal, encontramos duas propostas. A primeira é o Projeto de Lei nº 4.602, de 2004, do Sr. Fernando Coruja, que visa apenas proibir que o saldo devedor do financiamento imobiliário seja superior ao valor de mercado do imóvel. Para o cálculo do valor de mercado, o projeto de lei exige a realização de uma avaliação pelo agente financeiro, sem ônus para o mutuário, a qual levará em conta o valor originalmente financiado corrigido à data da avaliação e considerará as condições normais de depreciação e conservação. A segunda é o Projeto de Lei nº 5.786, de 2009, do Sr. Antônio Carlos Mendes Thame, que pretende somente incluir a isenção de custas e emolumentos notarias e de registro entre os benefícios concedidos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Além da CDU, os projetos devem ser analisados, também, pela Comissão de Finanças e Tributação e pela Comissão 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

A partir da segunda metade do século passado, o Brasil passou por mudanças econômicas e sociais significativas, decorrentes da industrialização, que levaram a uma aceleração do processo de urbanização. Infelizmente, nem o mercado imobiliário, nem o Poder Público conseguiram ofertar moradias em volume e condições de aquisição compatíveis com a capacidade de pagamento das novas classes urbanas, resultando em um déficit habitacional significativo e persistente ao longo dos anos.

Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2007 (PNAD/2007), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e divulgado pelo Ministério das Cidades em junho de 2009, o déficit habitacional estimado para aquele ano era de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 82,6% estão localizados nas áreas urbanas. E desse montante urbano, 95,9% afetam famílias com renda mensal inferior a cinco salários mínimos.

Desde 1964, com a criação, pela Lei nº 4.380, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), muitos programas habitacionais têm sido realizados pelo Poder Público, na tentativa de solucionar a equação do déficit habitacional. Na segunda metade da década de 1980, o BNH foi extinto, vítima, em grande parte, dos problemas macroeconômicos pelos quais o País passou. O SFH, entretanto, continuou contratando financiamentos que, hoje sabe-se, apresentaram inúmeros problemas.

É o caso dos chamados programas de equivalência salarial do SFH, que tiveram um grande volume de contratação no início dos anos de 1990. Condições contratuais estabelecendo o reajuste mensal do saldo devedor com base no índice de correção dos depósitos de poupança e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquanto as prestações mensais seriam corrigidas, anualmente, com base no índice de reajuste dos salários aplicado à categoria profissional dos mutuários, mostraram-se totalmente equivocadas.

Essas regras geraram impasses de difícil solução, visto que, ao final do contrato, o valor pago nas prestações mensais não é capaz de

quitar o saldo devedor. Pior ainda, em muitos casos, o saldo devedor acumulado ao longo do contrato chega a ser maior que o valor de mercado do imóvel. Certamente, foram situações como essas que sensibilizaram os nobres autores da proposição principal e do PL nº 4.602, apensado, e os levaram a apresentarem suas propostas. Entretanto, a medida preconizada por ambos é simplista e não resolveria a questão.

O SFH, bem como outros sub-sistemas e programas de financiamento imobiliário, somente podem atuar de modo autossustentável se os recursos captados e aplicados concorrerem para fomentar novas operações, além de atender à liquidez das operações passivas. Em especial aquelas fundeadas em recursos provenientes das cadernetas de poupança e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os quais, é bom registrar, são recursos privados. Assim, o montante que é emprestado tem, obrigatoriamente, que retornar à instituição financeira, acrescido dos juros e da atualização monetária contratuais, sob pena de essa instituição não ter como honrar os depósitos, quando os detentores do direito quiserem fazer uso de seu patrimônio, sacando o montante que lhes cabe.

Note-se que a permanente proteção e o fortalecimento das fontes de recursos que compõem o SFH é condição essencial para garantir o ritmo normal de contratações e, dessa forma, atender novos demandantes. As proposições em exame, ao limitarem o valor do saldo devedor ao valor de mercado do imóvel, caminham na contramão desse pressuposto, visto que desconsideram a necessidade de retorno integral do capital investido nas condições contratadas.

É interessante observar, ainda, que o valor de mercado do imóvel está totalmente desvinculado da evolução da dívida, da qual é simples garantia. O descompasso entre o saldo devedor e o valor de mercado do imóvel nem sempre se dá por problemas nas regras contratuais, mas pode decorrer da deterioração do imóvel ou do bairro em que ele se localiza, por motivos diversos. O devedor estaria, então, desobrigado de pagar o total do empréstimo, causando enorme prejuízo aos depositantes da poupança e aos trabalhadores com conta do FGTS.

A necessidade de preservar os índices de liquidez das instituições financeiras também restringe o recebimento de bens imóveis em pagamento de contratos financeiros apenas nos casos de dívidas de difícil

solução. Não obstante, o projeto de lei principal vulgariza essa condição tornando-a possível até na hipótese do arrependimento do devedor quanto ao negócio efetuado, mesmo havendo suficiência ou excesso de garantia, caso em que prevê compensação financeira. Esse fato agrava o princípio da liquidez mínima obrigatória das operações de crédito, relegando o cumprimento da obrigação ao arbítrio do devedor.

Certamente existem situações de desequilíbrio nos contratos de financiamento habitacional, ou mesmo encargos que se tornaram excessivamente onerosos em razão de mudanças socioeconômicas dos mutuários, mas tais casos devem ser resolvidos por meio de renegociação com o agente financeiro. Restando controvérsias, o mutuário ainda pode contar com o Judiciário para a competente revisão judicial, de modo a preservar-lhe a aquisição feita com o propósito de moradia familiar, solução que nos parece muito melhor que a apontada pela proposição, que trata simplesmente de desfazer o negócio.

Resta, por fim, uma palavra com relação ao último apenso. Essa proposta visa ampliar os benefícios concedidos no âmbito do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social – SNHIS, instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que tem, entre seus objetivos, viabilizar, para a população de menor renda, do acesso à terra urbanizada, à habitação digna e sustentável e à implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios para o acesso à habitação. Como instrumento para alcançar seus objetivos, a referida lei menciona, em seu art. 23, os benefícios que poderão ser concedidos no âmbito do SNHIS. O Projeto de Lei nº 5.786, de 2009, acresce um inciso ao citado art. 23 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, para incluir entre os benefícios previstos a isenção de custas ou emolumentos notariais e de registro.

Entendemos que a previsão é desnecessária. O SNHIS é um sistema voltado para a população de baixa renda e já existem disposições que isentam de custas e emolumentos ações voltadas para esse segmento social. Registramos aqui, de pronto, a Lei nº 6.015, de 1973, que dispõe sobre registros públicos, cujo art. 213, § 15, isenta de custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública (conforme redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).

Além disso, há a Lei nº 11.977, de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e que traz um capítulo específico sobre a questão registral. Ali encontramos a previsão da redução de custas e emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV, redução que pode chegar a 90% para as unidades habitacionais de menor valor (art. 42). Também isenta-se de custas e emolumentos a escritura pública, quando esta for exigida, o registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e os demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado por beneficiário com renda familiar mensal de até três salários mínimos (art. 43). Quando a renda familiar for superior a três salários mínimos, mas inferior a dez, a lei prevê um desconto para as custas e emolumentos referentes ao primeiro imóvel residencial (art. 43, parágrafo único).

Diante do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei nº 848, de 2003, e de seus apensos, Projetos de Lei nº 4.602, de 2004, e nº 5.786, de 2009.

Sala da Comissão, em 4 de novembro de 2009.

Deputado **JOSÉ CHAVES** (PTB/PE)

Relator