PARECER Nº , DE 2014

SF/14696.77193-56

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2008, do Senador Paulo Paim, que *altera a Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990, e a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, para estabelecer prazos mínimos para o início do procedimento de execução extrajudicial no caso de inadimplemento de parcelas de financiamento no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro Imobiliário.*

RELATOR: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 261, de 2008, de autoria do Senador PAULO PAIM, com o objetivo de estabelecer prazos mínimos para o início do procedimento de execução extrajudicial no caso de inadimplemento de parcelas de financiamento no âmbito do sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro Imobiliário.

O art. 1º do projeto propõe a seguinte redação para o art. 21 da Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990:

> **Art. 21**. Somente serão objeto de execução na conformidade dos procedimentos do Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, ou da Lei nº 5.741, de 1º de dezembro de 1971, os financiamento em que se verificar atraso superior a cento e cinqüenta dias, contados da primeira parcela não paga.

O art. 2º altera a redação do § 2º do art. 26 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, para a seguinte:

SF/14696.77193-56

> **Art. 26** .....
>
> .....
>
> § 2º O contrato definirá o prazo de carência após o qual será expedida a intimação, que não será inferior a cento e cinqüenta dias, contados do vencimento da primeira parcela não paga.
>
> .....

O art. 3º constitui a cláusula de vigência.

Segundo o autor, a legislação que disciplina a retomada dos imóveis no caso de inadimplemento é altamente favorável às instituições financeiras e desfavorável aos mutuários, que, não raro, sofrem com breves flutuações na vida financeira, desemprego involuntário temporário, gastos inesperados com saúde e outros acontecimentos indesejados que reduzem sua capacidade de pagamento, e, mesmo sendo uma situação temporária, enseja a retomada do imóvel com a falta de pagamento de apenas três parcelas do financiamento.

O prazo mínimo de cento e cinqüenta dias, contados do primeiro atraso, para início dos procedimentos de retomada e venda do imóvel permite ao trabalhador colocar sua vida em ordem e reiniciar os pagamentos. Além disso, acredita o autor que esse prazo não terá impacto significativo sobre o volume ou o custo do crédito imobiliário no Brasil, uma vez que as instituições financeiras não perderão sua garantia.

A matéria foi despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas.

Cabe, também, à CCJ emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, a ela submetidas em caráter terminativo, especialmente sobre direito civil e comercial (art. 101, II, *d*).

SF/14696.77193-56

Os requisitos formais de constitucionalidade são atendidos pelo PLS nº 261, de 2008, tendo em vista que a matéria deve ser disciplinada em lei ordinária da União (CF, art. 22, I e VII), para a qual não há restrição de iniciativa, não havendo, também, qualquer reparo no tocante à constitucionalidade material e à juridicidade.

O Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, a Lei nº 5.741, de 1º de dezembro de 1971, e a Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990, dispõem, entre outras matérias, sobre contratos de empréstimo com garantia hipotecaria, especialmente sobre operações compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Nos termos dessas normas legais, vencida e não paga a dívida hipotecária, no todo ou em parte, o credor poderá executá-la, judicialmente ou extrajudicialmente, hipótese em que o imóvel dado em garantia é alienado para satisfação da dívida. Para que a dívida possa ser objeto de execução, a lei exige que haja atraso de pagamento de três ou mais prestações.

Já a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, instituiu a alienação fiduciária de coisa imóvel, que, nos termos de seu art. 22, é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. Com o pagamento, pelo devedor, da dívida e seus encargos, resolve-se a propriedade fiduciária do imóvel (art. 25).

Por outro lado, vencida e não paga a dívida, no todo ou em parte, e constituído em mora o devedor, consolidar-se-á a propriedade do imóvel em nome do credor (art. 26). Para tanto, a lei exige que o devedor seja intimado, a requerimento do credor, pelo oficial do competente Registro de Imóveis, a satisfazer, no prazo de quinze dias, a prestação vencida (art. 26, § 1º). A lei determina que o prazo de carência após o qual será expedida a intimação do devedor para satisfazer as prestações vencidas será definido no contrato.

O PLS nº 261, de 2008, tem por finalidade modificar esses diplomas legais, determinando que a execução da dívida hipotecária somente poderá ser promovida no caso de atraso superior a cento e cinqüenta dias, contados da primeira parcela não paga. Do mesmo modo, nas operações garantidas por alienação fiduciária, o devedor somente será intimado pelo oficial do Registro de Imóveis para satisfazer a prestação vencida após decorrido o prazo de carência mínimo de cento e cinqüenta dias, contados do vencimento da primeira parcela não paga.

SF/14696.77193-56

Quanto ao mérito, há aspectos relevantes a serem considerados. Inicialmente, cabe destacar que não há incentivos para iniciação da fase de execução, que é custosa e morosa para todas as partes, sem que sejam exauridas todas as possibilidades de renegociação do valor devido. Nesse sentido, a criação de um prazo mínimo para início da execução só tornaria mais demorado e custoso um processo que hoje já é evitado por todas as partes, com implicações negativas sobre a oferta de crédito imobiliário, principalmente, para as classes média e baixa.

A premissa principal da concessão de crédito é o retorno integral do capital investido, com suprimento da necessidade do cliente e geração de lucro ao credor, independente do seu foco. No crédito imobiliário, *a priori*, no Sistema Financeiro da Habitação – SFH há que se considerar o caráter social dos financiamentos, viabilizando a aquisição da moradia própria aos cidadãos brasileiros, com especial destaque à população de baixa renda.

Todavia, mesmo nessa faixa de renda é válida a condição de que deve haver o casamento entre ATIVO e PASSIVO dos recursos destinados a lastrear os financiamentos habitacionais, inclusive nas linhas e produtos de financiamento com subsídios parcial ou integral.

No SFH, o processo de cobrança por execução depende da garantia vinculada ao financiamento, sendo que os agentes financeiros operam com as seguintes garantias:

1. Hipotecária – para financiamentos lastreados com recursos das contas vinculadas do FGTS e com prazo de amortização de até 204 meses;

2. Alienação Fiduciária – na forma da Lei nº 9.514, de 1997, para financiamentos lastreados com recursos das contas vinculadas do FGTS, com prazo de amortização superior a 204 meses; e para financiamentos com origem de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) independentemente do prazo de amortização.

Para contratos com garantia hipotecária o processo de cobrança da dívida por execução pode ocorrer de forma extrajudicial, que é aquele amparado pela Lei nº 8.004, de 1990, Resolução de Diretoria do ex-BNH nº 8, de 1970, regulamentada pela Circular SAF nº 6, de 1970, do ex-BNH, e Decreto-Lei nº 70, de 1966, ou mesmo judicial, pela Lei nº 5.741, de 1971 (CPC), podendo culminar com a retomada do imóvel dado em garantia do financiamento por ocasião da adjudicação ou arrematação do imóvel.

SF/14696.77193-56

A inadimplência que justifica o início do processo de cobrança por execução atualmente vigente e normatizada no art. 21 da Lei nº 8.004, de 1990, é de três prestações/encargos, consecutivas ou não, ou seja, a partir de 90 dias de atraso.

A propositura contida no PLS nº 261, de 2008, descaracteriza o fator ***quantidade de prestações/encargos em atraso*** e a caracteriza somente em dias de atraso, no caso, 150 dias, o que equivale a seis prestações vencidas e não pagas.

Pela proposta, o mutuário poderia ser executado mesmo estando com uma única prestação em atraso, desde que a inadimplência esteja caracterizada como sendo superior ao prazo mínimo estipulado, como ocorre nos casos de prestação pulada.

Por outro lado, se trata a inadimplência como linear, ou seja, sem a ocorrência de prestações puladas, a proposição eleva substancialmente o prazo de inadimplência para que se respalde a execução da dívida, de três para seis prestações sem o devido pagamento.

Assim, a aprovação da proposta resultaria um incentivo à inadimplência à medida em que a legislação passa a respaldar a inadimplência do devedor, principalmente o contumaz, impedindo o credor de adotar as medidas mais contundentes de cobrança num prazo que impeça o descrédito deste processo e também o efeito contaminador da cultura de inadimplência.

Vale lembrar que o processo de execução extrajudicial no âmbito do SFH é precedido do envio de um aviso de vencimento da prestação, com o simples intuito de alertar o cliente do vencimento do encargo sem o respectivo registro de pagamento, e posteriormente de dois avisos de cobrança onde são descritos os encargos não pagos e respectivas datas de vencimento, de forma a dar amplo e pleno conhecimento ao devedor quanto a necessidade de regularização, respaldando assim o processo executório da dívida.

Já o processo de cobrança nos financiamentos celebrados no âmbito do SFH com a Alienação Fiduciária é promovido com fulcro na Lei nº 9.514, de 1997, cujos procedimentos se diferenciam integralmente daqueles adotados quando da garantia hipotecária.

A principal característica da cobrança quando da garantia por Alienação Fiduciária se funda na metodologia ágil e tempestiva para

regularizar a dívida pelo fiduciante, ou consolidar a propriedade em favor do fiduciário, sem os entraves e burocracias existentes no processo de cobrança extrajudicial com garantia hipotecária.

A Lei nº 9.514, de 1997 possibilitou ao agente financeiro ter maior credibilidade no processo de cobrança, além de ser um ganho para a sociedade como um todo, pois o controle da inadimplência em níveis baixos repercute positivamente até mesmo na redução da taxa de juros.

Nas operações realizadas no âmbito do SFH com origem de recursos do SBPE a faixa de renda dos clientes está acima da baixa renda - até 5 salários mínimos -, estando, pois, menos suscetível aos impactos das flutuações econômicas e financeiras citadas na justificação do autor da proposição.

Portanto, o projeto afeta também o SFH, e configura-se num retrocesso na legislação que trata o crédito imobiliário ao admitir prazo de inadimplência igual àquele considerado na legislação inerente ao processo de cobrança por execução adotado para financiamentos com garantia hipotecária, o qual é, inclusive, complacente com o devedor visto a sua morosidade em finalizar o processo de execução.

A execução nos moldes da Lei nº 9.514, de 1997, demonstra-se uma ferramenta eficiente, moralizadora na cobrança e adimplência das carteiras imobiliárias, fato que pode ser comprovado pelos índices de inadimplência dos contratos com alienação fiduciária em relação aos contratos com garantia hipotecária.

Pelos motivos expostos fica demonstrado que, ainda que a intenção do autor da proposta esteja voltada para viabilizar a adimplência do cidadão brasileiro em dificuldade financeira, mesmo que momentânea, a medida pode ter um drástico efeito contaminador e ser percebida de forma equivocada pelos mutuários e pela sociedade.

No caso dos financiamentos concedidos no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) a cobrança é promovida de acordo com a Lei nº 9.514, de 1997, ou à opção do credor pelo DL nº 70, de 1966, ou CPC, visto que o art. 17 daquele diploma legal também prevê a garantia hipotecária para os financiamentos contraídos no SFI.

Os mesmos argumentos contrários apresentados anteriormente se aplicam aos financiamentos celebrados no âmbito do SFI, visto terem

SF/14696.77193-56

disponíveis os mesmos tipos de garantias e, por conseguinte, os mesmos instrumentos e processos de cobrança por execução.

Há que se ressaltar, também, os impactos no aumento do nível de risco decorrentes, primeiro do aumento nos níveis de provisão para créditos de liquidação duvidosa, e segundo nos volumes de perdas, uma vez que resta demonstrado que o sucesso na recuperação dos recursos está diretamente relacionado com a velocidade na recuperação da garantia e que a modificação pode estimular uma mudança na conduta dos tomadores de crédito.

Caso aprovada a proposta em comento, a postergação legal da execução da garantia, mesmo diante de continuada inadimplência, impõem ao agente financeiro a aceitação da deterioração da qualidade dos seus ativos de crédito imobiliário, haja vista que, pelas regras vigentes, ocorrerá gradual deterioração da classificação de risco dessas operações, com impacto direto no aumento da provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Finalmente, a aprovação da proposta iria de encontro à evolução dos princípios e regras de gestão e controle de risco de crédito e alocação de capital regulamentar, definidos no Acordo de Basiléia. Além disso, a fragilização da garantia implica maior risco para as operações com ônus adicional que certamente será repassado ao preço pago pelo mutuário, o que, ao contrário de favorecê-lo, poderá resultar em prejuízo para a grande maioria dos tomadores deste crédito, que tem o hábito de honrar tempestivamente seus compromissos de crédito.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 261, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14696.77193-56