

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SFH

**CLÁUDIO GONÇALVES MARQUES \***

*Advogado Chefe da Caixa Econômica Federal em Minas Gerais*

As discussões acerca do SFH são tormentosas e freqüentadoras assíduas dos tribunais e isso ocorre, indubitavelmente, em face dos aspectos sociais envolvidos e do sonho eminentemente brasileiro de relacionar futuro e tranquilidade com aquisição da casa própria.

Bastaria uma rápida pesquisa jurisprudencial comparativa entre os tribunais para identificação das controvérsias sobre temas como equivalência entre renda, prestação e saldo devedor; utilização da TR como índice de correção monetária; inclusão de vantagens pessoais dos mutuários na composição de renda e, até mesmo, competência da justiça federal, dentre outros.

Mas, todos estas questões são bem conhecidos pelos Juízes e Tribunais. Por isso, nossa proposta, no presente e breve trabalho, foi resgatar a história do SFH, para que entendamos seu momento presente através do conhecimento de seu passado.

No final da década de 50 e início da década de 60 o crescimento econômico anual brasileiro superava os 7% do PIB – O chamado “milagre econômico” surgia de forma concreta na construção de Brasília, na presença dos primeiros automóveis, na quadruplicação da malha viária, nos grandes projetos nas áreas de siderurgia, energia elétrica, cimento e construção naval.

Depois de séculos de convivência com a obscuridade no plano internacional, o Brasil emergia como nação promissora.

---

\* Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas e Professor de Direito Empresarial na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Não obstante, a inflação já se fazia presente na economia, embora ainda sob relativo controle – já está próxima dos 8% ao mês - a má distribuição de renda já era crônica – quase 40% da população da época estava inteiramente excluída do Sistema Financeiro e conseqüentemente do crédito. O déficit habitacional superava 7 milhões de moradias e os recursos públicos já não eram suficientes para que fosse resgatada sequer parte da dívida social do país para com seus cidadãos.

Por fim, aos 31 de março de 1964 os militares decretavam a tomada do poder e iniciavam 21 anos de ditadura militar.

Foi o início da censura à liberdade de expressão e tortura de presos políticos. O governo de vocação popular de João Goulart era deposto e as lideranças políticas eram esmagadas.

A semente que brotava do projeto de construção de uma nação com melhor distribuição de renda e inclusão social era implacavelmente destruída.

Neste contexto histórico onde ainda era forte a resistência à ditadura, foi editada a Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964, que criou o Sistema Financeiro da Habitação, tendo por objetivo maior a redução do déficit habitacional do País, viabilizando a aquisição de imóveis com financiamentos de longo prazo, especialmente pelas classes de menor renda da população.

A alternativa natural de obtenção de um financiamento para a aquisição da casa própria era, antes do advento da lei, extremamente dificultada pela falta de segurança da operação, em razão da inexistência de regras claras e duradouras que pudessem atrair o investidor, detentor do dinheiro necessário para lastrear os empréstimos habitacionais e, sobretudo, pela constância de um regime inflacionário que impactava na rápida deterioração do capital mutuado, que retornaria em delongados períodos de amortização, sem qualquer instrumento legal de recomposição monetária do capital originalmente emprestado.

Assim, idealizou-se a previsão de aplicação da correção monetária nos contratos habitacionais, o que já proporcionaria o aumento natural do interesse de realização de investimentos consistentes na aplicação de dinheiro em empréstimos para a construção e aquisição de imóveis habitacionais. E o governo militar foi além: criou um banco de fomento para estimular a construção de imóveis - o BNH, bem como o Sistema Financeiro de Habitação - SFH, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.

Estimulou-se, assim, a formação de poupança pública e privada, com a aplicação do mesmo mecanismo da correção monetária sobre os saldos dos depósitos dos poupadores.

A fonte de lastro da remuneração e da aplicação da correção monetária sobre tais depósitos seria, justamente, a contrapartida oportunizada com a criação do SFH, que passaria a utilizar-se dos recursos do SBPE nos financiamentos habitacionais.

Logo, os valores pagos pelos mutuários, a título de correção monetária e juros, é que garantiriam a remuneração das cadernetas de poupança pelos mesmos índices de correção monetária e juros remuneratórios de 0,5% ao mês.

Estava aí arquitetada uma “engenharia financeira” que, efetivamente, foi coroada de êxito, tanto na formação, captação e aplicação de poupança, como também no estímulo à construção civil, na edificação de milhares de novas moradias, no correspondente barateamento do custo da casa própria, e na facilitação do acesso à mesma - seja pelo custo menor do imóvel, como, também, pela possibilidade de obtenção do financiamento com juros bastante módicos (da ordem de 1% ao mês ou menos) e prazos bastante longos (20 anos em média). Há que se frisar, ainda, a importância da indústria da construção civil no fomento da economia e oferecimento de vagas de emprego, especialmente aos menos qualificados.

Objetivando assegurar o retorno dos financiamentos concedidos, o BNH normatizou o SFH, condicionando a aplicação dos recursos a critérios técnicos e objetivos de avaliação das garantias e comprovação de renda pelos futuros mutuários.

A fórmula funcionou bem até o início da década de 80, atendendo parte da demanda até então reprimida. Mas, a crise econômica internacional e seus reflexos internos já se faziam sentir no sistema.

Como dito alhures, para que houvesse equilíbrio entre os recursos captados e aqueles aplicados no SFH, foi introduzida a correção monetária nos financiamentos, criando-se a Unidade Padrão de Capital (UPC). Porém, o sistema já nascia com um descompasso entre a periodicidade de correção do saldo devedor e o reajuste das prestações, que somente ocorria sessenta dias após a data de vigência da alteração do salário mínimo. Esse descasamento gerava saldo devedor residual no final do contrato, pois o valor das prestações, ao longo do prazo de financiamento, tornavam-se insuficientes para uma amortização real e positiva.

Além disso, o equilíbrio financeiro do SFH, que se baseava em três aspectos: insumo à construção civil, indexador do sistema e renda familiar, começava a ser desestabilizado. Com esses desajustes vem o comprometimento do modelo idealizado inicialmente, tendo como principais fatores a crise econômica e a inflação crescente.

Visando atenuar esses fatores, principalmente para os mutuários de baixa renda, o SFH foi sofrendo modificações através de intervenções governamentais que, embora protecionistas para os mutuários eram predatórias para o Sistema.

Iniciando essa política protecionista é criado o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) através da Resolução do Conselho do BNH – RC 25/67, que tinha entre seus objetivos garantir o limite do prazo de amortização contratado, responsabilizando-se o fundo pela cobertura de saldo devedor residual. Essa medida trouxe uma maior tranquilidade ao SFH, haja vista a grande vantagem para os mutuários que deixaram de se preocupar com a impossibilidade de pagar o saldo residual no final do prazo contratado.

A aparente tranquilidade começa a virar pesadelo a partir de meados dos anos 80, com o recrudescimento da inflação, aliada a uma política econômica recessiva, que gerou altos níveis de desemprego e uma política salarial perversa sobre a renda dos trabalhadores ainda empregados.

Com o arrocho salarial e uma inflação de 130% ao ano, que impossibilitava os financiados de honrar com o pagamento das prestações, houve uma revolta geral dos mutuários que, sob o “slogan”: 130% NÃO”, através das chamadas “causas comuns,” ingressaram em massa com ações judiciais, reclamando a equivalência salarial mencionada em seus contratos.

Pretendiam os mutuários o reajustamento do valor da prestação pelo mesmo percentual que lhes reajustasse o salário. Era o sistema denominado Plano de Equivalência Salarial Pleno – PES/PLENO. No caso dos autônomos e assemelhados, o reajuste dar-se-ia daria na mesma proporção da variação do salário mínimo no período.

Com a superveniência do Decreto-Lei 2.164/84 o PES passou a ser entendido como a vinculação do aumento da prestação de acordo com a variação salarial da categoria profissional, o chamado plano PES/CP.

Fato é que, ajuizados os procedimentos e deferidas Liminares pelo Poder Judiciário, os Agentes Financeiros eram obrigados a substituir os índices aplicados às prestações por aqueles definidos na decisão e que, não necessariamente, corresponderiam àqueles efetivamente recebidos nos aumentos salariais dos mutuários.

As sentenças trânsitas em julgado para essas ações tiveram comandos dos mais diversos relativamente aos índices a serem utilizados no reajustamento das prestações e/ou saldo devedor. Dentre elas, podemos citar: variação salarial do mutuário, variação da UPC limitada à variação do salário mínimo, varia-

ção do salário mínimo limitado à variação da UPC, variação do salário mínimo, pedidos julgados improcedentes e outras.

Essa diversidade de situações pressionou o governo a adotar maiores subsídios para o SFH, sob a forma de abatimento na correção monetária das prestações, desestabilizando, ainda mais, o Sistema e trazendo dois resultados catastróficos: Primeiro, o desinteresse dos Agentes Financeiros em aplicar recursos no financiamento habitacional devido à baixa rentabilidade e o alto risco da operação. Segundo, o crescimento desordenado dos saldos devedores, gerando gigantesco passivo para o FCVS.

Antecedendo as chamadas Renegociações Institucionais, iniciadas entre 1980 e 1983, o governo militar, através de decreto, pré-fixou a correção monetária, manipulando e substituindo os percentuais inflacionários reais, que encontravam-se em níveis bem superiores. Esta medida trouxe como consequências o desequilíbrio nos valores contratados para construção de empreendimentos habitacionais, haja vista a correção integral dos insumos da construção civil, contra um sub-reajuste na correção da UPC. Tal fato obrigou o BNH a promover suplementação de recursos a fim de viabilizar o término das obras que haviam sido iniciadas.

Acrescente-se a isso uma substancial redução da capacidade de pagamento dos assalariados, que haviam comprado seus imóveis na fase de construção, gerando dificuldades na comercialização após o término das obras.

Toda essa política econômica recessiva, aliada a uma política de arrocho salarial, obrigou o governo a promover uma série de renegociações no período compreendido entre 1983 a 1985. Em todas elas a tônica era a correção integral do saldo devedor e sub-reajustamento das prestações, medida estendida a todos os mutuários do SFH, indistintamente, independentemente da dificuldade de pagamento gerada pela perda de renda. As principais renegociações foram instituídas pelos: Decreto 8371/83, DL 2045/83, DL 2065/83, RC BNH 04/84, DL 2164/84 e DL 2240/85.

Os chamados planos “ortodoxos” de combate à inflação, que se limitavam a usar os mecanismos clássicos de política monetária, cambial e fiscal, não surtiram mais os efeitos desejados. Foi então que, à partir de 1986, o País começou a passar por vários outros planos batizados de “heterodoxos”, com intervenção governamental direta sobre os agentes econômicos e fixação, pelo poder público, de preços e salários.

Iniciando com o Plano Cruzado em março de 1986, as prestações foram convertidas de cruzeiro para cruzado, levando-se em consideração a média dos

últimos doze meses. A partir desse plano, vários outros foram editados: Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão, Plano Collor I e Plano Collor II, sempre congelando preços e salários.

Vemos, portanto, que todas as renegociações e Planos chamados “heterodoxos” tiveram uma característica comum: reduziram o valor real das prestações do SFH, reduzindo o seu poder de amortização, incorporando ao saldo devedor os juros que não foram pagos, gerando amortização negativa e saldo devedor residual e crescente.

Tentando reduzir esse desajuste, foi sancionada a Lei 8.177/91 que, em seus artigos 23 e 24, previa correção mensal das prestações pela variação dos depósitos das cadernetas de poupança e, respeitando a relação prestação/renda verificada na assinatura do contrato, determinou que o valor de cada prestação mensal deveria corresponder, no mínimo, ao valor da parcela mensal, acrescida de juros calculado à taxa convencionada no instrumento de financiamento. Inaugurou-se novo período de inúmeras demandas judiciais. Esses artigos foram, posteriormente, considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Todas essas variantes levaram o SFH ao caos, trazendo-lhe aspectos negativos, principalmente os grandes saldos devedores. Por outro lado, nos financiamentos sem cobertura do FCVS a dívida passou a ser desestimulante para que o mutuário continuasse adimplente, uma vez que, em boa parte dos casos, o saldo devedor sob sua responsabilidade superava ao valor de mercado do imóvel.

Os subsídios contemplaram mutuários de todas as classes sociais, independentemente da renda ou padrão imobiliário. Imóveis de alto luxo e aqueles construídos para a população de baixa renda receberam os mesmos subsídios e foram liquidados em situações vantajosas para os mutuários, gerando tremendo rombo no fundo, que é dívida da União Federal, portanto, de toda a sociedade brasileira.

O resultado disso foi o esgotamento dos recursos do SFH e o fechamento das carteiras habitacionais dos agentes financeiros por boa parte da década de 90, contribuindo para uma enorme repressão de demanda e para o recrudescimento do déficit habitacional no país, que foi estimado em 10 milhões de moradias<sup>1</sup> em 1977 e já aponta para mais de 25 milhões nos dias atuais.

---

<sup>1</sup>Segundo dados citados da revista do SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário, nº 3 (mar/mai 97) da Abecip, por José Roberto Graiche, presidente da associação das administradoras de bens imóveis e condomínio de São paulo – “ABAIC”, pg. 04).

O Sistema Financeiro da Habitação chegou a acumular um déficit de aproximadamente 75 bilhões de reais<sup>2</sup>, composto basicamente pelos seguintes fatos geradores:

– elevação da inflação e subdimensionamento do CES (Coeficiente de Equivalência Salarial): 25,9 bilhões (34% do total); - criado através da RC 36/89 do BNH, para ajustar o descompasso entre prestação e saldo devedor, devido à diferença de índices e periodicidade de reajustes.

– sub-reajuste das prestações em 83, 84 e 85 (da ordem de 112%): 14,2 bilhões (19% do total);

– conversão das prestações pela média do Plano Cruzado: 26,1 bilhões (35% do total);

– demais planos econômicos e revisões de índices: 9,1 bilhões (12% do total).

Para se ter uma idéia, somente em 1996, a Caixa Econômica Federal, maior agente financeiro do país – com cerca de 90% das operações de crédito do sistema, voltou a poder operar com o crédito habitacional à pessoa física, através do programa “CARTA DE CRÉDITO”, chegando a efetuar, aproximadamente, 100.000 financiamentos anuais – número bem inferior àqueles alcançados no período áureo do SFH.

O acentuado desequilíbrio dos contratos do SFH fizeram surgir sistemas alternativos como o SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário que, através da lei 9.514/97 instituiu a alienação fiduciária sobre bens imóveis e o PAR – Programa de Arrendamento Residencial – criado pela lei 10.188/2001.

Paralelamente, o governo federal criou, através do Decreto 3.848/2001, a Empresa Pública Gestora de Ativos – EMGEA – de natureza não financeira, vinculada ao Ministério da Fazenda e que herdou os chamados ‘esqueletos’ gerados pelos sucessivos desequilíbrios, cuja conta ao Tesouro Nacional aproxima-se de 26 bilhões de reais.

O fluxo de caixa realizado pela EMGEA em 2003 demonstra um déficit anual de 1 bilhão, novecentos e noventa e um milhões de reais – cerca de 166 milhões de reais de déficit mensal.

Vê-se que as políticas de subsídio geraram enorme prejuízo ao tesouro.

O fechamento das carteiras, por sua vez, ocasionaram um déficit habitacional que demandaria 56 anos para atendimento, sem considerar aquele que, naturalmente, surgiria ao longo desses mesmos anos.

---

<sup>2</sup> ABECIP, Revista do SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário, n 3, maio de 1997.

Constata-se, objetivamente, que o número de pessoas atendidas da população carente de moradia é inversamente proporcional ao protecionismo indiscriminado eventualmente dedicado aos mutuários do SFH.

Quanto mais ocorre o protecionismo indiscriminado - não criterioso, milhões de pessoas carentes deixarão de ser contempladas com um financiamento habitacional.

Tal fato implica na conseqüente elevação do preço do imóvel, em face da escassez de oferta, e cria um círculo vicioso de difícil reversão, com o aumento progressivo da população sem moradia.

Por tudo isto pode se afirmar que, sem sombra de dúvidas, o objetivo do legislador, ao instituir a Lei 4.380 foi, naquela oportunidade, - e vem sendo até hoje, na edição das Leis que vieram aperfeiçoar o sistema, adequando-o à nova realidade econômica do país, o de facilitar a aquisição da moradia por parte daqueles que ainda não têm casa própria.

Contudo, não se pode perder de vista que o sentido social da Lei volta-se, não só para os milhares de mutuários atuais, como, também, para os milhões de cidadãos que ainda estão à espera dos seus benefícios, com o acesso a recursos que, de outra forma, jamais teriam.

Conforme me pareceu próprio em uma palestra proferida em um encontro de juízes federais, tendo por objeto questões tão debatidas em juízo, procurei não oferecer soluções para os graves problemas do sistema, mas, ao contrário, oferecer um histórico fático-jurídico que possa facilitar a compreensão do momento atual e que permita a cada um tecer suas reflexões e formar o seu próprio convencimento.