

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 775, DE 6 DE ABRIL DE 2017.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 775, DE 6 DE ABRIL DE 2017 (MENSAGEM Nº 106, DE 2017, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)

Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para dispor sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado.

Autor: PODER EXECUTIVO

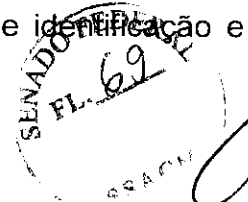
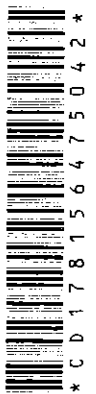
Relator: Deputado AELTON FREITAS

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 106, de 6 de abril de 2017, submete à análise do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 775, 6 de abril de 2017, que “altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para dispor sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado”.

A proposição propõe a alteração da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, com o intuito de prever que a constituição de gravames e ônus, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros, sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado será realizada, exclusivamente, nas entidades registradoras ou nos depositários centrais em que os ativos financeiros e valores mobiliários estejam registrados ou depositados, independentemente da natureza do negócio jurídico a que digam respeito.

A MPV viabiliza, ainda, a constituição de gravames e ônus de forma individualizada ou universal, por meio de mecanismos de identificação e



agrupamento definidos pelas entidades registradoras ou depositários centrais de ativos financeiros e valores mobiliários.

A matéria ora sob análise também estipula as competências do Banco Central do Brasil (BCB) e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para estabelecerem as condições para a constituição de gravames e ônus prevista na Medida Provisória, pelas entidades registradoras ou pelos depositários centrais, inclusive no que concerne ao acesso à informação. Ao Conselho Monetário Nacional, por seu turno, compete disciplinar a exigência de registro ou de depósito centralizado de ativos financeiros e valores mobiliários por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, inclusive no que se refere à constituição de gravames e ônus; e dispor sobre os ativos financeiros e valores mobiliários que serão considerados para fins do registro e do depósito centralizado de que trata esta Medida Provisória, inclusive no que se refere à constituição de gravames e ônus, em função de sua inserção em operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

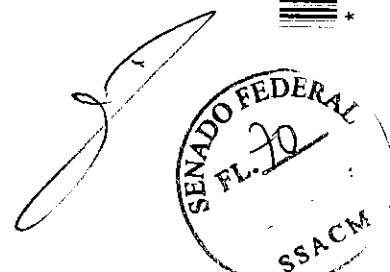
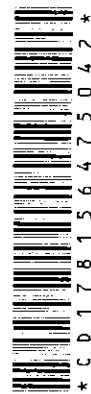
É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de apreciar o mérito da MP nº 775, de 2017, e das catorze emendas a ela apresentadas, cumpre-nos, preliminarmente, verificar o atendimento aos pressupostos de urgência e relevância dos assuntos tratados na Medida Provisória e analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria submetida ao Plenário, além da sua compatibilidade e adequação financeira e orçamentária.

DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

Verificamos que a Medida Provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.



Os fundamentos de relevância e urgência constitucionalmente exigidos para a adoção de inovações legislativas na forma de Medida Provisória foram declinados na Exposição de Motivos (EM) nº 5/2017, da lavra conjunta do Ministério da Fazenda (MF) e do BCB.

Segundo se extrai da fundamentação expendida pelo Poder Executivo, a relevância da edição da MP à sociedade estaria na possibilidade de aumento da eficiência no mercado de crédito, especialmente para o segmento das Pequenas e Médias Empresas (PMEs), “que, em 2015, respondia por 27% do Produto Interno Bruto (PIB), 52% dos empregos com carteira assinada e 40% dos salários pagos”.

Trata-se, portanto, de medida de elevada relevância para contribuir com a agenda governamental de redução do custo do crédito, no médio e longo prazo, de forma estrutural e sustentável.

Por sua vez, o Poder Executivo informa que a urgência é justificada pela “premente e relevante necessidade de promover a confiança dos agentes econômicos para um crescimento sustentado do mercado de crédito, minimizando as incertezas econômicas do cenário atual”.

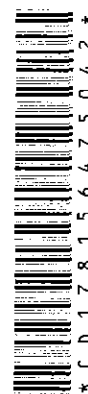
De fato, a ausência de regras firmes sobre registros de ônus e gravames no âmbito do SFN tem gerado incertezas jurídicas para o mercado e contribuído para a subvalorização de bens dados em garantia.

Dado o atual estado em que se encontra a economia do País, é evidente a urgência de medidas que reduzam os custos e disseminem o acesso ao crédito para os consumidores de serviços financeiros.

Dessa forma, julgamos que foram atendidos os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da matéria tratada pela MPV nº 775, de 2017.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa também estão verificados na MPV nº 775, de 2017.




SENADO FEDERAL
FL. 71
SSACM

A matéria não se enquadra na lista exaustiva de vedações de que trata o §1º do artigo 62 da Carta Política ou infringe qualquer disposição do mencionado comando constitucional.

De fato, além da falta de dispositivo contrário na Carta Magna, a norma tem como pressuposto atender a princípios basilares da regulação do sistema financeiro, assentados expressamente no artigo 192, quais sejam: estruturar o SFN de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem.

A MPV nº 775, de 2017, tampouco caracteriza-se como injurídica, enquadrando-se, sem vícios, no ordenamento jurídico brasileiro.



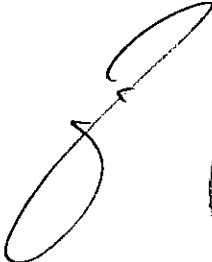
Quanto às catorze emendas apresentadas, entendemos que todas, assim como a Medida Provisória, atendem aos pressupostos em questão.

Diante do exposto, nos manifestamos **pela constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa** da Medida Provisória nº 775, de 2017, e das catorze emendas a ela apresentadas.

DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A MP nº 775, de 2017, não apresenta vícios de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, uma vez que não cria novas despesas para a União, nem tampouco estabelece benefícios fiscais que impliquem renúncia de receitas.

Nos termos da Nota Técnica nº 17 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados (atendendo ao disposto no artigo 19, da Resolução nº 1/2002-CN), concluiu-se que “do ponto de vista da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, a análise do teor da MP nº 775/2017 mostra que as disposições contidas em referida proposição são de caráter estritamente normativo, não contemplando qualquer impacto sobre as receitas ou as despesas públicas federais”.



As catorze emendas sujeitas à análise pela Comissão Mista seguem a mesma linha da Medida Provisória nº 775, de 2017, vez que nenhuma delas implica renúncia de receita ou aumento de despesa pública.

Dessa forma, as disposições da Medida Provisória e emendas a ela apresentadas encontram-se de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

DO MÉRITO¹

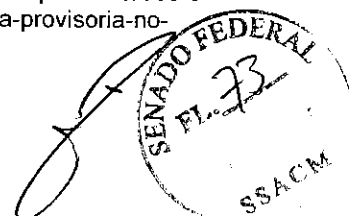
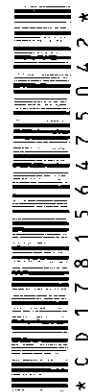
A Medida Provisória nº 775, de 2017, contém três artigos que trazem alterações pontuais nas regras de constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado.

A título de contextualização, esta Medida Provisória promove alterações incrementais no marco legal do instituto, consubstanciado no art. 63-A da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004 (conforme redação dada pela Lei nº 12.543, de 26 de julho de 2011, fruto da conversão da MPV nº 539, de 2011), e no art. 26 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013 (fruto da conversão da MPV nº 589, de 2012).

Inicialmente editada para tratar exclusivamente de contratos derivativos, estabelecendo como condição de validade o "registro em câmaras ou prestadores de serviço de compensação, liquidação e de registro autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários", a MPV nº 539, de 2011, teve objeto ampliado ao longo de sua tramitação. Uma das modificações inseridas no texto foi a alteração da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que passou a vigor acrescida do seguinte art. 63-A:

"Art. 63-A. A constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários em operações realizadas no

¹ Para a descrição da MPV nº 775, de 2017, valemo-nos, com autorização da autora, das informações contidas na Nota Descritiva da MPV nº 775, de 2017, de lavra da Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados Liana Issa Lima. Informamos que o documento encontra-se disponível no site institucional da Câmara dos Deputados, via link: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/notas-descritivas-sobre-medidas-provisorias/2017/nota-descritiva-da-medida-provisoria-no-775-de-2017-da-consultora-legislativa-liana-issa-lima> (último acesso em 26.6.2017).



âmbito do mercado de valores mobiliários ou do sistema de pagamentos brasileiro, de forma individualizada ou em caráter de universalidade, será realizada, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros, exclusivamente mediante o registro do respectivo instrumento nas entidades expressamente autorizadas para esse fim pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, nos seus respectivos campos de competência.

Parágrafo único. O regulamento estabelecerá as formas e condições do registro de que trata o **caput**, inclusive no que concerne ao acesso às informações”.

Posteriormente, a MPV nº 589, de 2012, transformada na Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, aperfeiçoou o escopo do art. 63-A, ao dispor em seu art. 26 que “aplica-se o disposto no art. 63-A da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, à constituição de quaisquer gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de depósito centralizado, independentemente da natureza do negócio jurídico a que digam respeito” (grifos nossos).

Essas alterações representaram um passo importante na sistemática de acompanhamento desses ativos e valores no Brasil, ao determinarem que todo o seu ciclo de existência seja registrado em sistemas ou repositórios administrados por empresas especializadas, supervisionadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A presente Medida Provisória, por seu turno, modifica ambos os dispositivos: revoga o art. 63-A da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e dá nova redação ao art. 26, da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013.

A MPV nº 775, de 2017, propõe a conciliação dos dispositivos acima citados em um só texto legal e amplia o escopo de atuação das entidades registradoras na constituição de ônus e gravames realizados no âmbito de Sistema Financeiro Nacional, além de reforçar a atuação normativa do Conselho Monetário Nacional (CMN), da CVM e do BCB na matéria.

Uma das principais modificações propostas está no fato de a atuação das entidades registradoras não mais se restringir às operações realizadas no âmbito do mercado de valores mobiliários ou do sistema de



pagamentos brasileiro, passando a abarcar outras operações realizadas entre as instituições financeiras e seus clientes. Com isso, a exclusividade na constituição de gravames e ônus sobre registros, atualmente conferida aos depositários centrais, é estendida aos registradores, com o intuito de conferir maior eficiência estrutural ao mercado de antecipação de recebíveis.

O § 1º do art. 26 da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, na redação proposta pela MPV, esclarece que gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários que não estejam registrados ou depositados nas entidades registradoras ou nos depositários centrais subordinam-se à Lei de Registros Públicos e à legislação específica. Busca-se com isso sanar dúvidas sobre a necessidade de registro concomitante de garantias sobre tais ativos em entidades registradoras e em cartórios de títulos e documentos.

O art. 26-A da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, na redação proposta pela MPV, reforça a competência normativa de CMN, CVM e BCB para disciplinar – no âmbito infralegal e em seus respectivos campos de atuação – a matéria. À CVM e ao BCB estabelece a competência para regulamentar as condições para constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários junto às entidades registradoras e depositários centrais, em linha com o mandato já previsto na Lei nº 12.810, de 2013, para disciplinar a atividade de registro e depósito centralizado.

Ao CMN estabelece a competência para regular a atuação das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil nessas operações, bem como "dispor sobre os ativos financeiros e valores mobiliários que serão considerados para fins do registro e do depósito centralizado de que trata esta Lei, inclusive no que se refere à constituição de gravames e ônus, em função de sua inserção em operações no âmbito do Sistema Financeiro Nacional".

Ainda que se trate de uma Medida Provisória estritamente técnica e de redação clara e precisa, acreditamos que alguns aperfeiçoamentos devam ser perpetrados.



Nesse sentido, sugerimos a exclusão da expressão “e valores mobiliários” da redação dada, pela MPV nº 775, ao inciso II, art. 26-A, da Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013. A modificação visa apenas explicitar a competência do CMN para dispor sobre os ativos financeiros que serão considerados para fins do registro e do depósito centralizado de que trata a MPV nº 775, de 2017, inclusive no que se refere à constituição de gravames e ônus, em função de sua inserção em operações no âmbito do SFN. No tocante à competência para dispor sobre valores mobiliários, preferimos manter o desenho regulatório vigente, o qual já atribui competência à CVM para dispor sobre o tema, nos termos da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Um segundo aprimoramento consiste na inserção de uma melhor disciplina para a Letra Imobiliária Garantida (LIG). Seguindo o espírito da MPV nº 775, de 2017, de aprimorar as condições para o funcionamento dos mercados de capitais, em benefício do financiamento a diversos segmentos da economia, acreditamos que também o segmento imobiliário, em particular, pode se beneficiar das disposições da presente proposição.

Trata-se de um setor estratégico para o desenvolvimento da economia do País, razão pela qual diversas normas legais, editadas especialmente nos últimos quinze anos, têm buscado a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos específicos de captação de longo prazo a custos compatíveis. Um exemplo destacado é a edição da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, que instituiu a Letra Imobiliária Garantida (LIG), título de crédito que possui as características do denominado *covered bond*, negociado em vários mercados internacionais.

A LIG, além da garantia patrimonial da instituição emissora, também é garantida por uma carteira de ativos submetida a regime fiduciário, composta principalmente por créditos imobiliários. A constituição e a manutenção do regime fiduciário requerem o depósito desses ativos da carteira garantidora em entidade depositária central. A partir da MP 775, de 2017, contudo, firmou-se o entendimento de que se poderia prescindir do depósito dos ativos em garantia,

