

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 6.525, DE 2013

(Apensados: PL 7.484/2014 e PL 4714/2016)

Altera a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que “Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências”, para fins de disciplinar o tratamento da alienação fiduciária em garantia.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado TONINHO WANDSCHEER

I – RELATÓRIO

O PL 6.525/2013, de autoria do Deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT), altera a Lei n.º 9.514, de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

A proposição visa a disciplinar o tratamento da alienação fiduciária em garantia para assegurar que **a extinção da dívida e a exoneração do devedor da respectiva obrigação, aplicam-se tão somente às operações de financiamento imobiliário**, não se estendendo, em hipótese alguma, a qualquer outra modalidade de financiamento na qual se utilize contratualmente da alienação fiduciária em garantia.

Encontram-se apensados os Projetos de Lei nº PL 7.484/2014 e nº 4.714/2016, todos de autoria do Deputado Carlos Bezerra.

O PL 7.484, de 2014, pretende permitir que o fiduciante possa dar seu direito eventual ao imóvel em pagamento da dívida, exonerando-o, por conseguinte, da obrigação

de pagar o saldo remanescente, importando o ato em recíproca quitação. A atual redação do dispositivo que trata a matéria prevê que “o fiduciante pode, com anuência do fiduciário, dar seu direito eventual ao imóvel em pagamento da dívida, dispensados os procedimentos previstos no art. 27” (vide § 8º do art. 26 da Lei 9.514, de 1997), não importando o ato em quitação recíproca.

Segundo a Justificação, o PL 7.484, de 2014, pretende conferir ao devedor fiduciante o mesmo tratamento legal conferido ao mutuário, que, pretendendo mitigar os efeitos da mora em benefício do mutuário, o dispensa de pagar o saldo remanescente caso o produto da venda não seja suficiente para cobrir o valor da dívida.

Já o PL 4.714, de 2016, limita a que o “perdão da dívida” seja operado exclusivamente no caso de financiamento de imóvel habitacional, não se aplicando às operações de financiamento não-habitacional e às de autofinanciamento realizadas por grupos de consórcio. O perdão aqui referido trata-se de considerar extinta a dívida se, no segundo leilão, o maior lance oferecido não for “igual ou superior ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais” (vide § 2º do art. 27 da Lei 9.514, de 1997).

A atual redação não limita a extinção da dívida aos casos de financiamento de imóveis habitacionais, o que, na prática, tem alcançado a alienação fiduciária em outras modalidades de crédito ao consumidor, quando, em verdade, por previsão do art. 1.361 do Código Civil, as operações de crédito não habitacionais devem submeter-se à regra geral de liquidação, sendo, neste caso, responsabilidade do devedor por dívida remanescente caso a alienação do imóvel, dado em garantia, não baste para o pagamento da dívida garantida.

Ao Projeto, foi apresentada, nesta Comissão, uma Emenda, de autoria do Deputado Paes Landim, que, em suma, altera:

- os arts. 8º, 23, 24, 26, 27, 30 e 37-A da Lei nº 9.514/1997, para tratar do Termo de Securitização de Créditos, do registro do contrato de alienação fiduciária de imóvel, do conteúdo desse contrato, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, do leilão para alienação do imóvel, da reintegração na posse do imóvel pelo fiduciário e do pagamento de taxa de ocupação do imóvel pelo fiduciante;

- os arts. 160 e 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), relativamente às notificações realizadas por meio dos cartórios; e

- os arts. 206, 1.345, 1.367, 1.368-B e 1.369 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (o Código Civil), tendo em vista tratar dos prazos prescricionais, da responsabilidade de quem adquire unidade em condomínio edilício pelos débitos do alienante, da propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis, dos direitos gerados pela alienação fiduciária em garantia e do direito de superfície.

Sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, a Mesa Diretora distribuiu a presente proposição às Comissões de Desenvolvimento Urbano; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

Nesta Comissão de Desenvolvimento Urbano compete manifestar-se sobre “habitação e sistema financeiro da habitação”, como prevê a alínea “a” do inciso VII, do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É importante deixar registrado que, anteriormente, foi apresentado Parecer do Relator, Dep. Carlos Marun, pela aprovação deste, e pela rejeição da Emenda 1/2013 da CDU, e do PL Nº 7.484/2014, apensado, na forma de Substitutivo, que, no entanto, não foi submetido à votação antes de seu afastamento para assumir cargo no Poder Executivo.

E, por tal razão, aos 13 de novembro passado, este Relator foi designado, e, para elaboração do presente Parecer, considerou o Projeto de Lei principal e os apensados, a Emenda apresentada na Comissão, e o Parecer do Relator anteriormente apresentado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Tanto o **PL 6.525, de 2013**, como o **PL 4.714, de 2016**, apensado, têm, em suma, o mesmo objetivo: que a previsão de extinção da dívida, com quitação recíproca, seja aplicável somente nos casos em que a alienação fiduciária de imóveis seja de imóveis habitacionais.

Nos termos do art. 22 da Lei 9.514, de 1997, “a alienação fiduciária regulada por esta Lei 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”.

Como, nos termos do § 1º do mesmo art. 22, a alienação fiduciária pode ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa de entidades que operam no Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), e, nos termos do art. 51 da Lei 10.931, de 2004, a alienação fiduciária de coisa imóvel pode servir para garantia das obrigações em geral, há grande confusão sobre a exoneração do devedor fiduciante em relação ao pagamento do saldo remanescente de sua dívida, caso não se apure, no segundo leilão, valor suficiente para amortizá-la.

Pesquisando sobre o tema, tem-se que há decisão do STJ de que é inaplicável a quitação recíproca prevista na Lei nº 9.514, de 1997 (§ 5º do art. 27) quando o crédito não se relacionar ao sistema imobiliário habitacional.

Em mais detalhes, tem-se que se determinado imóvel for dado em garantia em alienação fiduciária que tenha como objeto uma dívida que não seja em relação a este (financiamento habitacional) não se pode operar a quitação recíproca, com o “perdão da dívida”, devendo, assim, o devedor quitar os demais valores apurados.

Tanto é esta a regra geral, que o Código Civil, em seu art. 1.336, prevê que “quando, vendida a coisa, o produto não bastar para o pagamento da dívida e das despesas de cobrança, continuará o devedor obrigado pelo restante”.

Com tais considerações, propõe-se Substitutivo para que o vigente texto do § 5º do art. 27 seja alocado para o art. 26-A (que trata das operações de financiamento habitacional) e que no art. 27 seja aplicada a regra geral de alienações fiduciárias, ou seja, de que o devedor continuará obrigado pelo pagamento do saldo remanescente, mediante ação de execução, caso, no procedimento de venda do bem, não haja oferta de quantia suficiente para pagamento integral da dívida garantida, seus encargos e despesas de cobrança.

Com tal solução, tem-se que um dispositivo que esclareça a não aplicação da quitação recíproca às operações de financiamento não habitacionais e às de financiamento

realizadas por grupo de consórcios ficaria redundante. Inclusive porque, esta última, em relação aos consorciados, já é tratada no § 6º do art. 14 da Lei nº 11.795, de 2008, que prevê que *“o oferecedor de garantia por meio de alienação fiduciária de imóvel ficará responsável pelo pagamento integral das obrigações pecuniárias estabelecidas no contrato de participação em grupo de consórcio, por adesão, inclusive da parte que remanescer após a execução dessa garantia”*.

Sobre o **PL 7.484, de 2014**, apensado, tem-se que, seguindo a mesma linha de raciocínio já traçada até aqui, o fato de o fiduciante (devedor) ter a possibilidade de dar seu direito eventual ao imóvel em pagamento da dívida, sem a anuência do fiduciário - hoje prevista, não deve importar em recíproca quitação capaz de exonerá-lo da obrigação de pagar o saldo remanescente de sua dívida.

Isso porque, como já dito, as alienações fiduciárias de bens imóveis não são privativas das entidades que operam no SFI, e nem se prestam somente às operações de financiamento habitacional, ademais de a exigência da anuência do fiduciário (credor) revelar-se muito mais uma medida que beneficia os próprios consumidores, já que a instituição financeira avaliará o contrato, o que resulta, hoje, em maior segurança às relações negociais.

Sobre a **Emenda nº 01**, apresenta nesta Comissão, tem-se como louváveis as previsões contidas e suas Justificações, que incluem alterações na lei de registros públicos prevendo, inclusive, condições para o registro do contrato de alienação fiduciária; alterações no Código Civil, incluindo responsabilidade do fiduciante, seu cessionário ou sucessor do direito real ao pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, das taxas, despesas condominiais e quaisquer outros encargos, tributários ou não, sobre ele incidentes; entre outras previsões.

No entanto, por entender ser matéria que escapa à competência desta CDU, deixo de apreciá-la, opinando por sua rejeição nesta Comissão.

Sobre o **Substitutivo apresentado anteriormente**, verifica-se que há previsões já atendidas em normas editadas posteriormente, mas que, em suma, e limitando-se à temática desta CDU, tem conclusão muito próxima à apresentada neste Parecer.

Por todo o exposto até aqui, e tendo em vista a competência concorrente com a Comissão de Finanças e Tributação, que, na forma da alínea “b”, do inciso X do RICD, também tem como campo temático “sistema financeiro de habitação”, tem-se que a proposição é importante e necessária ao desenvolvimento urbano, uma vez que, ao conferir maior segurança jurídica, restringindo-se a quitação recíproca às operações de financiamentos habitacionais, fortalece e facilita no oferecimento de condições de moradia aos cidadãos.

Não poderia deixar de registrar que, dada a temática desta proposição, é importante acrescentar, desde já nesta que, diferentemente da previsão expressa em relação à alienação fiduciária de bens móveis, não há, em relação aos bens imóveis, previsão de que a penhora e outras constrições decretadas sobre o direito aquisitivo do devedor fiduciante, não atingem a propriedade fiduciária do bem objeto da garantia e não impede o exercício dos direitos do credor fiduciário de, em caso de inadimplemento do devedor fiduciante, obter a consolidação da propriedade e promover a venda do bem para realizar a garantia.

Como a Lei 9.514/1997 não trata da questão em relação aos bens imóveis, tem-se que tal falta de definição legal importa em interrupção da execução extrajudicial do crédito fiduciário e dá causa a prolongadas diligências judiciais para que o juízo competente esclareça os limites da constrição, onerando desnecessariamente a execução em prejuízo de ambos os contratantes.

A questão foi debatida na reunião anual da Academia Brasileira de Direito Civil, realizada em setembro de 2018, na qual foi aprovada Declaração de Interpretação e proposição legislativa do seguinte teor: “os direitos reais de garantia ou constrições de qualquer natureza incidentes sobre o direito real de aquisição de bem móvel ou imóvel de que seja titular o fiduciante não obstam sua consolidação no patrimônio do credor e a venda do imóvel, mas sub-rogam-se no direito do fiduciante à percepção do saldo que eventualmente restar do produto da venda.”

Assim, por entender que se tratar de tema que escapa à temática desta Comissão, registro neste Parecer a proposta de que seja analisado pelas próximas Comissões Temáticas a inclusão de um parágrafo ao art. 27 da Lei nº 9.514, de 1997, com o seguinte teor:

Art. 27.

.....

§ 10. Os direitos reais de garantia ou constrições, inclusive penhoras, arrestos, bloqueios e indisponibilidades de qualquer natureza, incidentes sobre o direito real de aquisição do devedor fiduciante não obstam sua consolidação no patrimônio do credor e a venda do imóvel para realização da garantia, mas sub-rogam-se no direito do fiduciante à percepção do saldo que eventualmente restar do produto da venda”.

Em face do exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do PL nº 6.525/2013 e do PL nº 4.714, de 2016, na forma do SUBSTITUTIVO, anexo ao presente Parecer, e pela rejeição da Emenda nº 01, apresentada nesta Comissão ao PL nº 6.525/2013, e do Projeto de Lei nº 7.484/2014.

É o Voto.

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2018.

Deputado **TONINHO WANDSCHEER**

Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI N. 6.525, DE 2013

(Apensados: PL 7.484/2014 e PL 4.714/2016)

Altera a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que “Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências”, para fins de disciplinar o tratamento da alienação fiduciária em garantia.

O Congresso Nacional DECRETA:

Art. 1º A Lei nº 9.514, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 26-A. Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária e leilão relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo. (NR)

.....

§ 3º Se, no segundo leilão, o maior lance oferecido não for igual ou superior ao valor da dívida e seus acréscimos, considerar-se-á extinta a dívida e exonerado o credor da obrigação de que trata o § 4º do art. 27.

§ 4º Aplicam-se, subsidiariamente, as disposições constantes dos arts. 26 e 27, no que couber e quando não contrariarem o disposto neste artigo”.
(NR)

“Art. 27.

.....

§ 5º Se, no segundo leilão, o maior lance oferecido não for igual ou superior ao valor referido no § 2º, o devedor continuará obrigado pelo pagamento do saldo remanescente.

.....” (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 6º do art. 27 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de dezembro de 2018.

Deputado **TONINHO WANDSCHEER**

Relator