



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Rodrigo Cunha

EMENDA N° - CM
(à MPV nº 897, de 2019)

Dê-se ao arts. 9º, 15, 16, 19 e 24 da Medida Provisória (MPV) nº 897, de 2019, a seguinte redação:

“Art. 9º Os bens e os direitos integrantes do patrimônio de afetação não se comunicam com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do proprietário ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos, desde que o patrimônio de afetação esteja vinculado a uma ou mais Cédulas Imobiliárias Rurais, na medida das garantias vinculadas à Cédula Imobiliária Rural (CIR), com a respectiva eficácia a partir da data da averbação de cada CIR no Registro de Imóveis competente.

”

“Art. 15.

§ 1º

§ 2º A emissão da CIR será averbada no Registro de Imóveis da situação do imóvel, na respectiva matrícula, devendo dela constar, o número, a série, a instituição custodiante ou depositante, e a informação sobre se incide total ou parcialmente sobre o patrimônio de afetação, sendo que, na hipótese de incidência parcial, deverá constar também a indicação das coordenadas geodésicas da parcela do imóvel sobre a qual incide a garantia e a porcentagem que representa em relação à área total do imóvel e do patrimônio de afetação.

§ 3º A averbação de CIR impede a averbação de outra CIR sobre a mesma área do imóvel até que ocorra a extinção definitiva da garantia representada pela cédula.

§ 4º Cabe ao Oficial do Registro de Imóvel velar para que não seja averbada mais de uma CIR incidente sobre a mesma área do imóvel, respondendo pelos danos causados em virtude da sobreposição de garantias.”

SF/19600.42135-56

“Art. 16.”

§ 1º O registro ou o depósito de que trata o caput, realizado no prazo estabelecido no caput, é condição necessária para que a Cédula Imobiliária Rural tenha eficácia executiva sobre o patrimônio de afetação a ela vinculado, respeitado o disposto no § 2º do art. 15.

.....”

“Art. 19.”

X - a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel ou da parcela do imóvel sobre a qual incide a garantia e dos critérios para a respectiva revisão;

XI - a autenticação pelo Oficial do Registro de Imóveis competente.

.....

§ 4º Caso o valor do imóvel ou de parcela do imóvel convencionado pelas partes nos termos do inciso X do *caput* deste artigo seja inferior ao utilizado pelo órgão competente como base de cálculo para a apuração do imposto sobre transmissão *inter vivos*, exigível por força da transferência da propriedade para o credor da CIR, este último será o valor mínimo para efeito de venda do imóvel no primeiro leilão.”

“Art. 24. Vencida a Cédula Imobiliária Rural averbada e não liquidado o crédito por ela representado, o credor poderá exercer de imediato o direito à transferência, para sua titularidade, do registro da propriedade da área rural que constitui o patrimônio de afetação ou de sua parte vinculado a Cédula Imobiliária Rural no cartório de registro de imóveis correspondente.

.....

§ 2º Na hipótese prevista no *caput*, aplica-se o disposto nos art. 26 e art. 27 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.”

JUSTIFICAÇÃO

A matéria relativa ao patrimônio de afetação e à Cédula Imobiliária Rural (CIR) não é novidade da MPv, foi objeto do Projeto de Lei

SF/19600.42135-56

SF/19600.42135-56



da Câmara (PLC) nº 212, de 2015¹ (PL nº 2.053, de 2015, na origem), de autoria do Deputado Roberto Balestra, que foi analisado e aprovado pelo Senado Federal, com emenda, em 19 de novembro de 2018. Tendo retornado à Câmara dos Deputados para a apreciação das emendas, o projeto encontra-se pendente de apreciação².

A Emenda de Plenário³ aprovada pelo Senado Federal, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, buscou inserir dispositivos no projeto com vistas a desestimular a utilização fraudulenta do regime de afetação como forma de “blindagem patrimonial”, em prejuízo dos credores do proprietário rural, conforme se pode observar do seguinte trecho da justificação da emenda:

A alteração do art. 1º visa deixar claro, já no início da lei, a necessária vinculação entre o patrimônio de afetação do imóvel rural e a emissão de cédula imobiliária rural. Para fins desta Lei, os institutos não podem existir de forma dissociada.

Já as modificações no art. 2º têm por objetivo desestimular a utilização fraudulenta da constituição do patrimônio de afetação pelo proprietário rural.

A formação de patrimônio de afetação desvinculada da emissão de CIR pode servir para a blindagem patrimonial do proprietário que visa se eximir da penhora judicial de bens em processo de execução fiscal de débitos inscritos em Dívida Ativa da União. A instituição da penalidade visa imprimir eficácia aos dispositivos. (Grifo nosso)

Como se pode observar, a atribuição de patrimônio de afetação de forma desvinculada das efetivas garantias prestadas é um problema que já havia sido identificado por ocasião da análise da matéria no Senado Federal. A formação de patrimônio de afetação desvinculada da emissão de CIR pode servir para a blindagem patrimonial do proprietário para se eximir da penhora judicial de bens, em prejuízo dos credores.

Na forma prevista na MPv, o risco de utilização indevida da formação de patrimônio de afetação possui um potencial de dano a credores ainda maior⁴, uma vez que o patrimônio de afetação, além de ser

¹ Dispõe acerca da constituição de imóvel rural ou fração dele como patrimônio de afetação; institui a Cédula Imobiliária Rural – CIR; e dá outras providências. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124417>. Acesso em:8/10/2019.

² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514645> Acesso em:8/10/2019.

³ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5340288&disposition=inline> Acesso em:8/10/2019.

⁴ No Projeto de Lei da Câmara nº 212, de 2015, havia previsão expressa (art. 5º) de que os efeitos da decretação da falência ou da insolvência civil poderiam atingir o patrimônio de afetação constituído,



SF/19600.42135-56

impenhorável e de não poder ser objeto de constrição judicial (art. 9º, § 3º, II), também não é atingido pelos efeitos da decretação de falência, insolvência civil ou recuperação judicial do proprietário rural (art. 9º, § 4º, I) bem como não integra a massa concursal (art. 9º, § 4º, I).

Três medidas são essenciais para mitigar o risco de utilização fraudulenta do patrimônio de afetação: *i)* a exigência de averbação das Cédulas Imobiliárias Rurais (CIR) emitidas na matrícula do imóvel; *ii)* a previsão de que a eficácia da incomunicabilidade do patrimônio de afetação ocorrerá exclusivamente a partir da data de averbação da CIR na matrícula do respectivo imóvel, limitado à exata medida da garantia representada pelo título de crédito; e *iii)* a vedação expressa a que seja averbada mais de uma CIR incidente sobre a mesma área do imóvel.

A MPv prevê a “imunidade” do patrimônio de afetação, desde que vinculado a uma ou mais Cédulas Imobiliárias Rurais (CIR), e na medida das garantias vinculadas à CIR (art. 9º). No entanto, a inexistência de previsão de averbação da cédula no registro de imóveis inviabiliza o controle efetivo sobre a medida da afetação a que se encontra sujeita propriedade.

Um exemplo prático pode ajudar na visualização: a constituição de patrimônio de afetação sobre a totalidade de uma propriedade rural de 10 mil hectares. Há possibilidade de constituição de garantias parciais sobre o patrimônio afetado⁵, mas não há exigência de averbação das Cédulas no registro de imóveis. Supondo que haja a emissão de uma única CIR, que corresponda a uma garantia sobre dois mil hectares do imóvel, essa deve ser a medida da afetação⁶, ou seja, dois mil hectares estariam afetados à CIR, enquanto oito mil hectares deveriam continuar a responder pelas obrigações do proprietário do imóvel, sujeitando-se à penhora e a outras constrições judiciais destinadas ao cumprimento dessas obrigações⁷.

No entanto, na prática, como seria averbada uma penhora sobre o imóvel em questão, constituído patrimônio de afetação sobre sua integralidade, se não for possível saber, a partir do exame da matrícula, qual a medida do patrimônio efetivamente vinculado às CIR em circulação?

desde que os créditos fossem registrados no sistema de registro e de liquidação financeira de ativos em que estivesse registrada a CIR.

⁵ Art. 15, parágrafo único, da MPv: A Cédula Imobiliária Rural poderá ser garantida por parte ou por todo o patrimônio de afetação, observada a identificação prevista no inciso VIII do caput do art. 19.

⁶ At. 9º, *caput*, da MPv: Os bens e os direitos integrantes do patrimônio de afetação não se comunicam com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do proprietário ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos, desde que o patrimônio de afetação esteja vinculado a uma ou mais Cédulas Imobiliárias Rurais, na medida das garantias vinculadas à Cédula Imobiliária Rural.

⁷ Conforme o § 3º, inciso II, do art. 9º da MPv: Art. 9º, § 3º O patrimônio de afetação ou parte dele, na medida da garantia vinculada à Cédula Imobiliária Rural: II - é impenhorável e não poderá ser objeto de constrição judicial.



SF/19600.42135-56

A primeira opção – continuar a averbar normalmente todas as penhoras sobre o imóvel, como se não houvesse patrimônio de afetação – restringiria exponencialmente a utilidade do instituto, uma vez que, diante das penhoras averbadas, seria impraticável o procedimento cartorial de transferência da propriedade do imóvel que serve de garantia para o credor da CIR, em caso de inadimplemento.

Por outro lado, a segunda outra opção – negar a averbação das penhoras com base na simples atribuição de patrimônio de afetação, de forma desvinculada da análise das efetivas garantias prestadas – representaria um evidente embaraço ao cumprimento das decisões judiciais, chancelando a possibilidade de criação de uma blindagem patrimonial em prejuízo dos demais credores do proprietário. No exemplo mencionado, em que apenas 20 % (dois mil hectares) do imóvel estaria efetivamente vinculado a uma garantia, a não averbação da penhora sobre o restante do imóvel (oito mil hectares) seria ato absolutamente ilegal, dado que, a despeito da constituição do patrimônio de afetação sobre todo o imóvel, apenas na medida da garantia o imóvel poderia ser “imune” à penhora.

Outro problema decorrente da não se exigência de averbação das CIR na matrícula do imóvel é a possibilidade a emissão de múltiplas CIR que tenham por garantia um mesmo imóvel, ou parte do mesmo imóvel. Se o objetivo é que a garantia funcione à semelhança da alienação fiduciária em garantia, inclusive com o mesmo procedimento de transferência do imóvel para o credor com vistas à satisfação da dívida⁸, não deveria ser tolerada a incidência de mais de uma CIR sobre o a integralidade de um mesmo imóvel ou sobre a mesma parcela de um imóvel. Contudo, o que se observa é que, além de não haver vedação expressa a essa prática na MPv, a ausência de averbação das cédulas na matrícula cria justamente a oportunidade para que emissões de CIR sobrepostas sobre a mesma área ocorram.

Com efeito, uma eventual proliferação de títulos de crédito dessa natureza sub-garantidos poderia gerar um não desprezível incremento do nível de risco sistêmico no mercado financeiro. Justamente para que não ocorra esse tipo de fraude, é que a lei exige, para a emissão de Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) garantida por direito real, que haja a autenticação da cédula pelo Oficial do Registro de Imóveis competente⁹ e a sua averbação na respectiva matrícula do imóvel¹⁰.

Para que não haja a superposição de garantias das CIR, além da averbação dos títulos, é necessária a previsão expressa de que averbação de

⁸ A MPv, em seu art. 24, § 2º, remete diretamente ao procedimento da alienação fiduciária em garantia de bem imóvel, previsto na Lei nº .9514, de 1997, para o exercício do chamado “imediato direito de transferência”, que seria o equivalente à “consolidação da propriedade fiduciária”.

⁹ Art. 19, XI, da Lei nº 10.931, de 2 de agosto 2004.

¹⁰ Art. 18, § 5º, da Lei nº 10.931, de 2 de agosto 2004.



SF/19600.42135-56

uma CIR impede a averbação de outra CIR sobre a mesma área do imóvel até que ocorra a extinção definitiva da garantia representada pela cédula. Deve caber ao Oficial do Registro de Imóvel velar para que não seja averbada mais de uma CIR incidente sobre a mesma área do imóvel, respondendo pelos danos causados em virtude da sobreposição de garantias.

Havendo o inadimplemento das obrigações encartadas na CIR, é previsto na MPv o direito do credor à imediata transferência, para a sua titularidade, da propriedade da área rural dada em garantia na operação de crédito. Para que ocorra essa transferência a MPv, em seu art. 24, § 2º, remete ao procedimento de execução extrajudicial da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel, previsto nos arts. 26 e 27 da Lei nº 9.514, de 1997.

O procedimento a que se faz referência pode ser resumido em: *i)* intimação do devedor pelo oficial de registro para purgação da mora no prazo de 15 dias¹¹; *ii)* transferência da propriedade para a titularidade do credor após a expiração do prazo para purgação da mora¹²; *iii)* realização de dois leilões públicos para a venda do imóvel, a fim de promover a quitação da dívida e de seus encargos¹³.

No entanto, para a cobrança do crédito da CIR, caso no segundo leilão não haja lance capaz de atingir o valor mínimo da dívida e de seus encargos, a MPv prevê que o credor poderá continuar a cobrar o devedor, por via executiva, o valor remanescente de seu crédito¹⁴.

A utilização apenas parcial das normas da alienação fiduciária em garantia para a execução extrajudicial da CIR resulta em um procedimento impraticável, pois não é possível a realização do primeiro leilão sem que a lei exija, no momento da contratação do crédito, a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel ou da parcela do imóvel sobre a qual incide a garantia e dos critérios para a revisão desse valor. Entendemos que essa estipulação do valor do imóvel dado em garantia deve constar como um dos elementos essenciais da CIR.

Além disso, deve ser feita uma correção da regra do § 3º do art. 24 da MPv para que se evite a alienação do imóvel dado em garantia por preço vil, de forma extremamente injusta e desfavorável para o proprietário rural. Cabe ressaltar que, na forma proposta, além de poder alienar a propriedade rural em segundo leilão por qualquer preço, a instituição financeira ainda poderá continuar a cobrar o devedor por via executiva o valor remanescente de seu crédito.

¹¹ Art. 26, § 1º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹² Art. 26, § 7º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹³ Art. 27 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹⁴ Art. 24, § 3º da MPv nº 897, de 2019.



SF/19600.42135-56

Comparemos a diferença de resultado da execução extrajudicial utilizando-se as regras da alienação fiduciária em garantia e as propostas para a CIR. Na alienação fiduciária em garantia, o contrato que serve de título ao negócio fiduciário contém a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel e dos critérios para a respectiva revisão¹⁵. Um imóvel com valor estipulado no contrato de um milhão de reais, por exemplo, que garanta uma dívida atualizada de 500 mil reais, diante da inadimplência do devedor, pode haver a consolidação da propriedade de cartório e o imóvel vai a leilão. No primeiro leilão, o valor mínimo para a venda desse imóvel é o valor estipulado no contrato (1 milhão de reais, mais a correção contratual do valor) e, não havendo lance igual ou superior a esse valor, o imóvel vai a segundo leilão. No segundo leilão, o valor mínimo de lance deve equivaler ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais¹⁶. Supondo que a dívida e os encargos no exemplo mencionado tenham atingido o valor de 650 mil reais, a instituição financeira não poderá vender o imóvel por valor inferior a esse montante. Caso o segundo leilão acabe frustrado, sem lance superior ao mínimo, o imóvel permanecerá em propriedade da instituição financeira e a dívida considera-se extinta¹⁷.

Na proposta da MPV para a CIR, como já mencionado, não há exigência de estipulação de valor para a propriedade dada em garantia, o que deve ser alterado, sob pena de inexequibilidade do procedimento de leilões públicos. Resolvida essa questão, caso o imóvel rural com valor estipulado de 1 milhão de reais na CIR seja dado em garantia, no primeiro leilão não poderia ser vendido por valor inferior a esse valor, para fins de adimplemento de uma mesma dívida atualizada de 500 mil reais. No entanto, a partir da interpretação da norma prevista no § 3º do art. 24 da MPV, não havendo qualquer proteção contra o lance vil, seria possível a alienação do imóvel rural no segundo leilão pelo maior lance, sendo que o devedor ainda poderia ser cobrado pelo valor remanescente da dívida. O evidente desequilíbrio da norma proposta, em desfavor do proprietário rural, poderá frustrar inclusive a utilização da CIR como instrumento de crédito. Mas, e se no segundo leilão não houver nenhum lance? A instituição financeira deteria definitivamente a propriedade do imóvel rural? Qual o valor da dívida do proprietário seria abatido? São questões para as quais a MPV não apresenta resposta, constituindo a omissão normativa fator de insegurança jurídica a inviabilizar a utilização prática do instituto proposto.

Dessa forma, entendemos que o § 3º do art. 24 da MPV deve ser revogado, de forma a incidir integralmente, quanto à execução da garantia,

¹⁵ Art. 24, inciso VI, da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹⁶ Art. 27, § 2º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

¹⁷ Art. 27, § 5º da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.

as normas relativas à alienação fiduciária, que já se encontram consolidadas e têm funcionado bem no mercado de crédito imobiliário.

Sala da Comissão,

Senador RODRIGO CUNHA


SF/19600.42135-56