

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

-

PROJETO DE LEI N.º 4.094, DE 2001

(Apensado o PL n.º 1.255, de 2003 e PL n.º 2.753, de 2003)

Altera o Decreto-Lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, que estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária, e dá outras providências.

Autor: Deputado Alberto Fraga

Relator: Dep. ROBERTO MAGALHÃES

PARECER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.094, de 2001, apresentado pelo nobre Dep. ALBERTO FRAGA, busca modificar o Decreto-lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, na parte que estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária. As alterações propostas e seu cotejo com as normas atualmente em vigor serão analisadas quando do exame do mérito.

Na justificativa, o autor esclarece que o Decreto-lei n.º 911/69 vai contra o consumidor e contra a cidadania, sustentando:

“ A jurisprudência, em especial de primeira instância, já vem afastando a eficácia de boa parte dos artigos que o projeto pretende modificar. Então, por que não dar essa garantia plena ao cidadão? Por que deixar

que o consumidor recorra ao Poder Judiciário, já lesado pela sanha de lucro das más empresas?

O projeto, assim, busca dar uma roupagem moderna a uma lei ultrapassada, adequando-o à nova realidade econômica e social do país, e, ainda mais importante, tornando esse decreto-lei constitucional, em especial com a garantia da ampla defesa.”

Inicialmente distribuído ao nobre Dep. NELSON TRAD para ser relatado, mereceu manifestação favorável, com apresentação de Substitutivo que, todavia, não chegou a ser apreciado por esta Comissão devido ao término da Legislatura.

Desarquivada na forma regimental, foi mantido o despacho da Presidência da Casa deferindo a este Colegiado o pronunciamento em caráter conclusivo.

Aberto prazo para o oferecimento de Emendas, nenhuma foi apresentada.

Posteriormente, o nobre Dep. BENEDITO DE LIRA apresentou o Projeto de Lei nº 1.255/03, dando nova redação ao art. 3º do mesmo Decreto-lei nº 911/69, tendo ocorrido a apensação prevista no Regimento Interno da Casa. No seu Projeto, o autor apresenta, como justificativa, o desequilíbrio que existe em favor do credor e propõe alterações visando equilibrar essas relações.

Já entregue o Parecer à CCJR, este retorna ao Relator em virtude do recente apensamento do PL n.º 2.735/03, de autoria do nobre Deputado WASNY DE ROURE, ao PL nº 1.255/03. Nesse PL, o autor também dá nova redação ao art. 3º, do Decreto-Lei nº 911/69, argüindo, na Justificação, o confronto direto desse artigo com o inciso LV, do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, e o princípio de isonomia.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Este Órgão Técnico deve pronunciar-se não apenas sobre as preliminares de admissibilidade mas, também, expender manifestação sobre o mérito das proposições, em Parecer único.

Nada a opor quanto à constitucionalidade e juridicidade dos PLs n.º 4.094/2000, 1.255/2003, e 2.735/2003, eis que estão obedecidos os comandos constitucionais quanto à competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso I do caput), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, caput). Na espécie, trata-se de elaboração de lei ordinária, prevista no processo legislativo (art. 59, III), sendo a iniciativa concorrente (art. 61, caput).

Quanto à técnica legislativa utilizada, não há reparos a serem procedidos.

No que diz respeito ao mérito, devo ressaltar que o instituto da alienação fiduciária tem se mostrado adequado para atender às necessidades do mercado e proporcionar maior e melhor concessão de crédito, eliminando burocracias e evitando, sobretudo, demorados processos judiciais quando ocorre a inadimplência do devedor. Ganhou, inclusive, nova roupagem no Código Civil que recentemente entrou em vigor. Por isso mesmo, entendo que as alterações propostas pelos nobres parlamentares, dizendo respeito a aspectos do processo judicial, devem merecer cuidadosa análise que busque, sobretudo, perceber mudanças ditadas pelo tempo e ter a sensibilidade social e jurídica para modificá-los, buscando alcançar melhor adequação à realidade dos novos tempos. E, sobretudo, tendo bem presentes as normas do Código de Defesa do Consumidor, editado em 1990 (Lei n.º 8.078).

Passo a analisar as modificações pretendidas pelo projeto do nobre Deputado ALBERTO FRAGA:

1ª) Acrescenta dispositivo estabelecendo que, no caso de venda da coisa sem leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer outra medida judicial ou extrajudicial, mesmo que não haja disposição contratual nesse sentido, deverá ser observado o preço justo praticado pelo mercado, sob pena de anulação do negócio, arcando o credor ou proprietário fiduciário com as despesas do ato anulado (grifei).

Entendo que essa busca do preço justo desvirtua o instituto, retirando-lhe a necessária agilidade para a retomada do bem e o ressarcimento do credor. Existem mecanismos, nessa legislação específica que estamos examinando, que alertam o devedor para cumprir sua obrigação. A ser observada a pretendida norma, teríamos procedimentos judiciais sem fim, com inúmeros recursos e impugnações, questionando qual seria esse valor.

2ª) Torna facultativa a concessão da busca e apreensão, por medida liminar, mantida a exigência da comprovação da mora ou do inadimplemento do devedor. Parece-me adequado facultar ao juiz que avalie, com prudente critério, a situação de cada caso e decida se deve, ou não, conceder essa liminar, caso requerida pelo autor. Pela norma vigente, ele é obrigado a concedê-la.

3ª) Amplia o prazo de contestação de três para cinco dias, o que também me parece adequado.

4ª) Permite a purgação da mora, mesmo que o credor tenha pago menos de 40% do preço financiado. A possibilidade dessa purgação parece-me de acordo com a realidade: quem emprestou o dinheiro deseja, em primeiro lugar, receber o que lhe é devido. Ademais, é norma processual consagrada que as execuções devem dar-se sempre atendendo a um duplo aspecto: a maior satisfação do credor com o menor prejuízo do devedor. A norma atual, que somente prevê a purgação caso tenha havido um pagamento superior a 40% do total do débito, em tese tem sua razão de ser. Mas, como ainda não atingimos a estabilidade econômico-financeira ideal para sustentá-la, julgo que a inovação pretendida atende aos dois pólos da relação fiduciária.

5ª) Estabelece que, para ser considerada vencida toda a dívida, o devedor deve ser avisado por carta registrada ou notificação, judicial ou extrajudicial. Também me parece razoável esse aviso, dadas as dificuldades econômicas que podem estar presentes no dia-a-dia do devedor, levando-o a esquecer-se das datas de vencimento da obrigação assumida ou tendo de priorizar a aplicação de seu salário. Ademais, se o intuito do credor é receber o valor que foi emprestado, o aviso ao devedor fará certamente com que ele procure o credor e pague a importância devida ou busque um novo acordo, o que tem ocorrido com frequência, conforme todos nós bem sabemos. A mídia tem abordado este tema e demonstrado que as inadimplências, em boa parte, são devidas a dificuldades supervenientes que o devedor, assim que melhorada sua situação financeira, busca sanar. As Associações Comerciais e os Clubes de Diretores Lojistas têm registrado um aumento significativo na regularização de dívidas e pendências financeiras, quando do pagamento de PIS-PASEP e décimo-terceiro salário, por exemplo. Creio que essa constatação pode ser, perfeitamente, transposta para as hipóteses de concessão de crédito garantida por alienação fiduciária.

6ª) Introduce norma proclamando que, se não contestado o pedido ou não purgada a mora, o juiz determinará a busca e apreensão do bem alienado (se já não concedida liminarmente), e dará sentença em dez dias, após o decurso do prazo de defesa, com a devida avaliação do bem alienado. Concordo com a formulação contida na parte inicial do projetado dispositivo. Discordo todavia quando, em sua parte final, mandar fazer a avaliação do bem. Já esclareci que esse procedimento sempre dará margem a dúvidas, impugnação e recursos. Os contratos de alienação dispõem que se proceda a leilão ou hasta pública, reservando-se o excesso apurado, se houver, para devolução ao credor.

7ª) Determina que a apelação e a execução da sentença dar-se-ão na forma do Código de Processo Civil e que a venda judicial do bem alienado fiduciariamente seja procedida na forma prevista por esse diploma. Já deixei bem claro meu posicionamento contrário a essa modificação.

8ª) Elimina o dispositivo que proclama ser a apelação interposta apenas no efeito devolutivo e permite a venda do bem alienado. Devido às próprias características do instituto, como já afirmei, posiciono-me contrário a esta modificação. Note-se, ainda, que o texto atual deixa ao critério do credor a venda judicial.

Quanto ao projeto do nobre Dep. BENEDITO DE LIRA, observo que boa parte de suas pretendidas modificações já estão contempladas na proposição anteriormente examinada. Razão pela qual conto com a compreensão de S. Exa. para apenas citá-las: faculdade de o magistrado conceder, ou não, o pedido liminar; ampliação do prazo de contestação para cinco dias e retirada da exigência do pagamento de, pelo menos, 40% para ter direito ao pedido de purgação da mora.

As matérias novas são as seguintes:

1ª) Ampliação do prazo para quinze dias, ao invés dos atuais dez, para que ocorra o pagamento da mora solicitada. Julgo conveniente a pretendida dilatação, porque o prazo pretendido corresponde ao da resposta do réu nas ações em geral. Por outro lado, a dilação se harmoniza com o princípio constitucional da ampla defesa.

2ª) Aumento da possibilidade de serem apresentados argumentos na contestação, hoje restritos a apenas duas hipóteses: alegar o pagamento do débito vencido ou o cumprimento das obrigações contratuais. Julgo que esse direito de defesa não deve permanecer engessado.

3ª) Proibição de que ocorra a busca e apreensão se o devedor já houver pago, ao menos, sessenta por cento do preço financiado. Data venia, não posso concordar com essa colocação, que põe em xeque o próprio instituto da alienação fiduciária em garantia, ignorando as garantias reais oferecidas no contrato celebrado entre as partes, e remetendo sua execução à vala comum dos procedimentos previstos no Código de Processo Civil, sabidamente letrados e inoperantes. Seria como se estivéssemos dando um prêmio ao mau pagador que

saberia, de antemão, que pagando 60% da dívida assumida poderá prolongar o pagamento do restante por longos e longos anos.

Quanto ao projeto do nobre Deputado WASNY DE ROURE, observo que ele se apoia no princípio de isonomia em face da lei e na garantia do contraditório e da ampla defesa.

Não cabe a pretensão de isonomia entre legislação sobre a propriedade de bens e a alienação fiduciária, uma vez que esta última é um direito real de **garantia**.

A adoção do rito processual ordinário no caso da alienação fiduciária em garantia , como propõe o Deputado WASNY DE ROURE, equivale à sua abolição.

Ora, tal garantia fiduciária advém do velho Direito Romano e tem como respaldo a experiência de sua utilização por muitos séculos.

Por outro lado, se o instituto fosse abolido, hoje, o mercado de bens de consumo durável, em especial o de veículos automotores, sofreria um sério abalo.

Muitos consumidores ficariam sem condições de aquisição de veículos, e os financiamentos mediante garantias meramente formais (fianças e avais) iriam onerar os adquirentes financiados com taxas de risco (spreads) elevadíssimas.

A garantia de ampla defesa no processo especial, também proposta pelo Deputado WASNY DE ROURE, está assegurada pelo substitutivo apresentado com este Parecer. Senão vejamos:

- 1) a medida liminar passa a ser faculdade e não dever do juiz em face da petição inicial;
- 2) há prazo de cinco dias para a de defesa ou requerimento de purgação da mora;
- 3) para a purgação da mora é dado, agora, o prazo de 15 dias; e
- 4) cabe apelação da sentença final.

Reafirmo que há necessidade de mudanças no Decreto-lei n.º 911/60. Entendo que devem ser feitas de modo a manter as características do

instituto da alienação fiduciária em garantia, porém adaptadas, sobretudo, às normas do Código de Defesa do Consumidor. É o que busquei realizar.

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa dos três Projetos. Quanto ao mérito, pela rejeição do PL n.º 2.735, de 2003; e pela aprovação do PL n.º 4.094, de 2001, e do seu apensado, o PL n.º 1.255, de 2003, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, 17 de fevereiro de 2004.

Deputado **ROBERTO MAGALHÃES**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PL N.º 4.094, DE 2001

Altera o Decreto-Lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, que estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1.º Esta Lei altera o Decreto-Lei n.º 911, de 01 de outubro de 1969, estabelecendo normas de processo sobre alienação fiduciária.

Art. 2.º O Decreto-Lei n.º 911, de 01 de outubro de 1969, passa a vigorar com nova redação para o § 3.º do art. 2.º e para o art. 3.º, na forma abaixo:

“ Art. 2.º

§ 3.º A mora e o inadimplemento de obrigações contratuais garantidas por alienação fiduciária, ou ocorrência legal ou convencional de casos de antecipação de vencimento da dívida, facultarão ao credor considerar, de pleno direito, vencidas todas as obrigações contratuais, após aviso, por carta registrada, ou notificação judicial ou extrajudicial. (NR)

Art. 3º. O proprietário fiduciário ou credor poderá requerer contra o devedor ou terceiro a busca e apreensão do bem alienado fiduciariamente, a qual poderá ser concedida liminarmente, desde que comprovada a mora ou o inadimplemento do devedor.

§ 1.º Despachada a inicial, concedida ou não a liminar, o réu será citado para, em cinco dias, apresentar contestação ou requerer a purgação da mora.

§ 2.º Requerida a purgação da mora tempestivamente, o juiz marcará data para o pagamento, o qual deverá ser feito em prazo não superior a quinze dias, remetendo os autos ao contador para cálculo do débito existente, na forma do art. 2º, § 1º.

§ 3.º Contestado ou não o pedido e não purgada a mora, o juiz determinará a busca e apreensão do bem alienado, se já não concedida liminarmente, e dará sentença, em dez dias, após o decurso do prazo de defesa ou de purgação da mora, independentemente da avaliação do bem.

§ 4.º A sentença, de que cabe apelação apenas no efeito devolutivo, não impedirá a venda extrajudicial do bem alienado fiduciariamente e consolidará a propriedade e a posse plena e exclusiva nas mãos do proprietário fiduciário.

§ 5.º Preferida pelo credor a venda judicial, aplicar-se-á o disposto nos arts. 1.113 a 1.119, do Código de Processo Civil.

§ 6.º A busca e apreensão prevista no presente artigo constitui processo autônomo e independente de qualquer procedimento posterior. (NR)”

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

Sala da Comissão, 17 de fevereiro de 2004.

Deputado **ROBERTO MAGALHÃES**
Relator