

PROJETO DE LEI Nº 4188/2021

EMENDA

(Do Sr. Celso Russomanno)

Art. 1º. Incluem-se os seguintes artigos ao Projeto de Lei nº 4188/2021:

16-A. As garantias, reais ou pessoais, sobre bens e direitos móveis serão levadas a registro eletronicamente, através do *site* da Central Nacional de Garantias e Restrições sobre Bens Móveis - CNG, mediante formulário de dados estruturados contendo indicadores, reais e pessoais, e demais elementos essenciais do contrato, que deve seguir em anexo.

§ 1º. A CNG automaticamente inserirá em seu sistema os dados estruturados contidos no formulário a que se refere o *caput*, dando publicidade à garantia instrumentada, sob condição resolutiva da rejeição do registro pretendido, após o exame do documento no Ofício de Registro de Títulos e Documentos – RTD competente, feitas eventuais exigências e esgotados todos os trâmites do procedimento legal previsto na Lei dos Registros Públicos.

§ 2º. A CNG, em seguida à imediata publicização dos dados estruturados previstos no *caput* e no parágrafo primeiro, providenciará o encaminhamento de tudo para o competente Ofício de Registro de Títulos e Documentos, conforme as regras de competência incidentes para o registro de garantias fidejussórias e reais sobre bens ou direitos de natureza móvel.

§ 3º. O Ofício de RTD que receber os documentos a que se refere o parágrafo anterior procederá ao cálculo de emolumentos e, uma vez pagos, à sua posterior prenotação, seguida de exame quanto à sua registrabilidade, disponibilizando o resultado de cada fase ao apresentante, que será informado em seu *e-mail* quanto à disponibilidade para *download* da informação quanto a: valores a pagar, eventuais exigências ou impedimentos para o registro, ou liberação do documento registrado.

§ 4º. Havendo exigências, estas deverão ser cumpridas segundo o prazo e normas previstos na Lei dos Registros Públicos, permanecendo ativa a publicidade operada pela CNG, enquanto permanecer ativa a prenotação e, uma vez registrado o título ou documento, até que este seja baixado, em razão de quitação do crédito ou exoneração da garantia, a qualquer título.

§ 5º. Na eventualidade de vir a ser rejeitado em definitivo o registro do título, esta informação deverá ser imediatamente inserida na CNG, cessando a



publicidade quanto à existência da garantia, respondendo o solicitante do registro perante terceiros prejudicados, bem como pelos emolumentos relativos ao registro pretendido, que não lhe serão ressarcidos, haja vista os atos praticados e a concretização da publicidade almejada, que não perdurará por fato de sua responsabilidade, devendo tudo ficar consignado em assentamento registral vinculado à prenotação efetivada.

§ 6º. A CNG será constituída pelo ente de classe nacional dos registradores de títulos e documentos, devendo ser hospedada no sítio eletrônico na *Web* da Central Nacional dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas – Central RTDPJBrasil, às quais todos os registradores dessas especialidades do país estão obrigados a se filiar e observar suas normas operacionais, legais e normativas.

§ 7º. Se o interessado apresentar diretamente ao Ofício de Registro de Títulos e Documentos o contrato de constituição de garantia, seu primeiro procedimento deverá ser providenciar sua inserção no sistema da CNG, com o fito de estabelecer seu número de ordem de apresentação de abrangência nacional, do qual decorrerá sua preferência ao registro.

Art. 16-B. Tratando-se de garantias reais relativas a veículos automotores, aéreos, terrestres ou aquáticos, após a inserção na CNG dos dados estruturados previstos no *caput* e § 1º do artigo anterior, estes também serão automaticamente inseridos no sítio eletrônico do ente cadastral de âmbito nacional respectivo, em local próprio do cadastro veicular, vinculadamente aos dados indexadores do veículo, o que será efetivado sem ônus para os solicitantes, sob a supervisão do Oficial de Registro de Títulos e Documentos competente, que conferirá as referidas inserções, ao receber os documentos.

§ 1º. Os entes cadastrais referidos no *caput* poderão cobrar taxas ou preços públicos a título de abertura ou alteração de cadastro e/ou emissão de licença ou documento equivalente para o veículo, mas não pela inserção de gravames.

§ 2º. Para os fins do disposto no *caput*, os entes cadastrais referidos estabelecerão padrão de comunicação eletrônica com os Ofícios de Registro de Títulos e Documentos, através de seu ente de classe de nível nacional, estabelecendo protocolos, interfaces e programas eletrônicos que permitam a estes inserir, alterar, baixar ou consultar informações sobre gravames em seus cadastros veiculares.

§ 3º. Pelo registro do gravame, ou das razões impeditivas do mesmo, no competente ofício de Registro de Títulos e Documentos, incidirão emolumentos de valor fixo, independentemente do valor do bem ou direito dado em garantia.

Art. 16-C. A execução de dívida garantida por bens e direitos de natureza móvel poderá ser realizada extrajudicialmente, devendo ocorrer junto ao Ofício de Registro de Títulos e Documentos em que registrada ou, nos demais casos, naquele da localidade de domicílio do devedor ou garantidor, devendo ser aplicado, com as necessárias adaptações, o que preveem os artigos 26, 26-A e 27, da Lei 9514/97, quando se tratar de garantia de alienação fiduciária sobre



bens ou direitos de natureza móvel, ou o procedimento previsto em lei para a modalidade de garantia.

JUSTIFICAÇÃO

Mediante edição do PL 4188/2021, o Governo Federal deu início à reforma das garantias em nosso país, objetivando proporcionar-lhes maior utilidade, através do seu “fracionamento”, que viabilizará poderem servir de lastro garantidor de mais de uma operação de crédito, havendo, ainda, a manifesta intenção de fomentar a utilização de garantias reais sobre bens e direitos de natureza móvel, com foco em celeridade e simplicidade de procedimentos. Assim sendo, por acreditarmos que para tal intento é imprescindível a concentração das informações relativas a tais garantias em um só “local”, acessível em meio eletrônico, vimos apresentar emenda ao PL 4188/2021 de modo a conformar um sistema único para seu registro e publicidade.

A emenda ora apresentada pretende concentrar em um só repositório todas as garantias sobre bens e direitos de natureza móvel – exceto ativos financeiros, nos termos da Lei 12.810/2013. E para este fim prevê a constituição de uma Central Nacional de Garantias e Restrições sobre Bens Móveis - CNG, a ser constituída e operada pelos Ofícios de Registro de Títulos e Documentos do país, através de seu ente de classe nacional, a ser hospedada na Central RTDPJBrasil, já existente e operante, onde seriam concentradas e publicizadas as informações sobre garantias e restrições (inclusive judiciais e administrativas) incidentes sobre bens e direitos de natureza **móvel**, inclusive veículos automotores aéreos, terrestres e aquáticos.

Objetivando celeridade no procedimento de registro, a emenda proposta prevê que as garantias, reais ou pessoais, sobre bens e direitos móveis serão levadas a registro eletronicamente, através do *síste* da Central Nacional de Garantias e Restrições sobre Bens Móveis - CNG, mediante **formulário de dados estruturados** contendo indicadores, reais e pessoais, e demais elementos essenciais do contrato, que deve seguir em anexo.

Ainda com os mesmos objetivos de celeridade e eficácia, o procedimento proposto pela emenda operará a imediata publicidade e oponibilidade a todos, através da CNG, das garantias direcionadas a registro, antes mesmo da concretização deste.

E cabe aqui evidenciar que o fato de a publicidade quanto à existência da garantia ser imediata, desde a data da apresentação dos títulos, não implicará nenhuma mudança jurídica para os interessados nos bens e nos registros, porque na atualidade a publicidade quanto à existência de uma prenotação pretendendo o registro de uma garantia já significa um **direito de prioridade ao registro contraditório e oponível ao de qualquer prenotação posterior**, fato esse que só cessará se e quando decair a primeira prenotação, por desistência, desinteresse ou impossibilidade do apresentante cumprir eventuais exigências formuladas como condição para o registro, esgotados todos os trâmites previstos na Lei dos Registros Públicos (v. artigos 198 e 20i5).

Então, na prática, o sistema proposto terá os mesmos efeitos e consequências jurídicas do atualmente existente, sendo a única inovação a publicidade da existência da garantia desde sua apresentação, através da CNG, o que, na verdade, equivale ao que existe na atualidade: a publicidade da existência de uma prenotação pretendendo o registro da garantia, com direito de precedência ao registro e oponibilidade a qualquer prenotação posterior, ou transações envolvendo o ativo objeto da garantia, porque a pretensão ao registro da garantia configurada na prenotação é oponível a todos, inclusive a eventuais adquirentes do bem após sua constituição, e enquanto permanecer válida, porque os efeitos do registro retroagem à data da prenotação, conforme previsto no artigo 1246, do Código Civil Brasileiro: “o registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo” (a garantia prenotada é oponível ao comprador, se a venda é realizada quando ainda válida a prenotação, se o correspondente CORregistro se concretizar). . Por isso que também a responsabilidade do apresentante permanecerá a mesma, perante o titular do bem e terceiros interessados, se a pretensão ao registro for improcedente ou desarrazoada.



Outra disposição apresentada pela emenda é a relativa ao registro de garantias cujo objeto sejam veículos automotores – aéreos, terrestres ou aquáticos, acabando com a atecnia atualmente vigente, desarrazoada sob diversos aspectos.

A razão pela qual o registro de garantias reais incidentes sobre veículos automotores aéreos, terrestres ou aquáticos não tem sido realizado nos Ofícios de Registro de Títulos e Documentos, apesar de permanecer previsto na Lei dos Registros Públicos - art. 129, incisos 5ª e 7ª – deve-se à alegação de dupla oneração dos usuários, segundo a qual seria desnecessário seu registro nos Ofícios de Registro de Títulos e Documentos, porque a existência dos gravames é inserida nos respectivos certificados de registro veicular, operando sua publicidade.

Mas, é forçoso dizer, o argumento é falacioso, porque sempre será necessário o procedimento registral dos contratos e a inserção dos gravames nos cadastros veiculares, o que, em razão disso, apenas deixou de ser feito pelos Ofícios de RTD, passando a ser feito, **e cobrado**, por empresas privadas trabalhando para os Detrans, ou seja, por agentes não dotados de fé pública, não isentos e não fiscalizados pelo Poder Judiciário, o que tem representado grande prejuízo para a segurança jurídica e grande óbice à concentração da publicidade das garantias e restrições incidentes sobre todos os bens e direitos de natureza móvel em um só local. E isso não apenas em razão da pulverização da publicidade e operação do sistema por uma miríade de entes cadastrais (existem vinte e sete entes cadastrais – Detrans - , apenas no caso de veículos automotores terrestres), mas também porque entes cadastrais não têm a necessária agilidade para inserir e baixar em seus sistemas (e transpor para o certificado de propriedade do veículo) as restrições judiciais, como arrestos, sequestros e penhoras, lembrando, ainda, que normalmente os certificados de propriedade de veículos só são emitidos periodicamente.

Referido raciocínio ignorou que entes de cadastro não são registros públicos, e, assim sendo, para que passassem a também realizar o registro de gravames precisaram providenciar a necessária estrutura, ou contratar serviços de terceiros, em razão do que novas cobranças passaram a ser feitas aos usuários (além daquelas que já faziam, para custear o cadastro e licenciamento dos veículos sob seu controle cadastral). E isso porque é inafastável a remuneração de quem presta um serviço, mas o pior é que isso acarretou diversas consequências indesejadas, tais como fraudes, insegurança jurídica e a impossibilidade de concentrar, em sistema único, as garantias reais sobre bens e direitos de natureza móvel.

Portanto, a alegação de dupla oneração não procedia, porque, apesar das garantias sobre veículos não estarem sendo registradas nos Ofícios de RTD, os usuários continuam sendo duplamente onerados, visto que, além das taxas estaduais ou preços públicos que já pagavam para a emissão dos certificados ou licenças veiculares (v.g. CRV), passaram a ser onerados pelos Detrans também pelo registro dos contratos e pelo procedimento para a inclusão dos gravames no cadastro veicular, o que é inafastável, naturalmente. E isso em valores bem consideráveis. A emenda proposta acaba com isso, criando sistemática, segura, simples, imediata e de baixo custo.

Assim sendo, a emenda apresentada configura procedimento para que se possa ter todas as garantias creditícias concentradas em um único endereço eletrônico, a Central Nacional de Gravames e Restrições sobre Bens Móveis - CNG, a ser constituída e operada pelos Ofícios de Registro de Títulos e Documentos, através de sua entidade de representação nacional, mas de modo a não apenas evitar majoração da atual oneração dos usuários, mas também **reduzir referidos custos**, além de prover **celeridade, simplicidade** de procedimento e maior **segurança jurídica, inclusive para a inserção dos dados veiculares nos respectivos entes cadastrais, o que será realizado pelos cartórios diretamente nos respectivos entes cadastrais de abrangência nacional (apenas três: Denatran, Capitania dos Portos, Gerência Técnica do Registro Aeronáutico Brasileiro, da ANAC).**

E para os credores o sistema proposto pela emenda ora apresentada também significará a possibilidade de **procedimento de execução mais célere e simples, extrajudicialmente**, perante os Ofícios de Registro de Títulos e Documentos em que as garantias sobre veículos estejam registradas, tornando mais fácil e rápida a solicitação de sua execução, o que permitirá uma célere recuperação de créditos, que favorecerá à redução dos *spreads* e, por consequência, das taxas de juros, fomentando o mercado creditício e a economia do nosso país.



Tudo mais simples, rápido e a menor custo, envolvendo muito menor número de entes cadastrais, o que ainda será medida profilática contra práticas não republicanas que sói acontecer na atualidade

Conforme já abordado, a emenda apresenta procedimento que prevê imediata publicação das garantias, mediante formulário contendo dados estruturados a serem informados pelos credores, com base no contrato de financiamento ou mútuo, gerando arquivo do tipo XML (mera exemplificação), que será automaticamente importado para o cadastro da CNG, que prontamente possará a publicizá-lo, tornando o gravame incidente sobre o veículo imediatamente oponível a todos, sob condição resolutiva de o registro, por qualquer razão de direito, não se concretizar, uma vez concluído o procedimento registral, quando, então, o gravame decairia.

Já a inserção dos dados nos respectivos cadastros veiculares de abrangência nacional (**Gerência Técnica do Registro Aeronáutico Brasileiro, da ANAC** – veículos aéreos, **Denatran** – veículos terrestres e **Capitania dos Portos** – veículos aquáticos) será efetivada, também imediatamente, em seguida à sua publicação na CNG. Com isso serão dispensáveis os atuais procedimentos para registro de contratos constituindo gravames, e sua inserção em cada um dos vinte e sete Detrans dos estados e DF, porque isso será feito automaticamente pelo sistema da CNG (inserções e baixas), sob a supervisão e controle do competente Oficial de Registro de Títulos e Documentos.

E o registro nos Ofícios de RTD será realizado com a cobrança de **emolumentos fixos, de pequeno custo**, independentemente do valor do crédito ou do valor do bem ou direito dado em garantia, o que significará oneração dos usuários inferior à existente na atualidade, mas gerando os benefícios de **publicidade automática dos gravames constituídos**, e sua **concentração em um único repositório**, a CNG – Central Nacional de Gravames, e tudo sob a **supervisão de profissionais do direito dotados de fé pública e fiscalizados pelo Poder Judiciário**, com possibilidade de **execução extrajudicial da garantia junto ao ofício de RTD em que esta estiver registrada**, o que significará grande avanço em relação ao que existe na atualidade.

A proposta de emolumentos reduzidos, fixos e módicos, para o registro de garantias que tenham por objeto veículos automotores, tem por justificativa o fato de que a publicidade quanto ao gravame será realizada, tanto pelo registro nos Ofícios de RTD, quanto, na prática, também pelos certificados de propriedade veicular, o que torna justa a menor oneração dos usuários pelo registro em RTD, o que significará custo total inferior ao praticado atualmente (através de empresas privadas que prestam esses serviços para os Detrans, no caso de veículos terrestres), mas com segurança jurídica muitíssimo superior, e tornando único o procedimento do sistema de constituição e publicidade de garantias reais sobre bens móveis no Brasil, eliminando o motivo alegado para a atecnia de levar a entes cadastrais o registro de gravames sobre veículos automotores, que é serviço típico de registros públicos. Com isso, sem prejuízo para a sociedade brasileira, mas, ao contrário, muitas vantagens, o sistema de garantias será um só, simples, célere, e com a necessária segurança jurídica, que foi a preocupação dos legisladores constituintes quando inseriram a norma sobre registros públicos na Constituição Federal (art. 236).

Ainda é importante evidenciar que, embora o texto da emenda preveja a eventualidade de rejeição do registro solicitado, muito raramente isso acontecerá, tratando-se de registro de gravames sobre bens móveis, porque via de regra os registros de tais garantias não se sujeitam aos mesmos problemas que incidem quando se trata de bens imóveis.

Portanto, na prática, tais registros passarão a ser de resultados **imediatos e perenes**, uma vez inseridos na CNG pelos usuários. E mesmo que em algum caso ocorram exigências, o registro perdurará produzindo seus efeitos, o que só cessará na hipótese ainda mais remota de, por alguma razão especialíssima (v.g. fraude), o registro não se concretizar. Aduza-se que o procedimento registral nos Ofícios de RTD, incluindo exame e lavratura de eventuais exigências (raríssimas) exaure-se no mesmo dia ou, no máximo, em até 48 horas da apresentação dos títulos ou documentos.

Finalmente, há que se considerar que apenas a universalização do registro de garantias sobre bens móveis nos competentes Ofícios de Registro de Títulos e Documentos poderá permitir que custo possa ser reduzido, razão pela qual se reveste de grande importância a aprovação da presente emenda, concentrando nestes o registro de veículos automotores, não apenas pelo que



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celso Russomanno

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213310551500>



representa em profilaxia de fraudes, simplificação, celeridade e segurança jurídica, mas, também, porque permitirá a evolução do sistema para uma realidade de grande volume de registros a baixos custos, que é o desejável para se estabelecer em nosso país um pujante, seguro e eficiente ambiente de negócios.

Brasília 08 de dezembro de 2021.

Deputado CELSO RUSSOMANNO (Republicanos/SP)



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Celso Russomanno
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD213310551500>

