

PROJETO DE LEI Nº 4.188, DE 2021

Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o resgate antecipado de Letra Financeira, a transferência de valores das contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis, a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados, e altera a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Emenda nº

O art. 5º do PL 4.188/2021 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º.

.....
.....
.....

§ 2º As garantias serão constituídas perante o registro público competente e servirão para assegurar todas as operações de crédito autorizadas pelo prestador da garantia, inclusive em favor de terceiro.

§3º As operações de crédito, aditamentos e quitações serão averbadas mediante a recepção de documento eletrônico com dados estruturados, devendo constar:

- I – identificação do credor e devedor;
- II – valor da dívida;
- III – prazo de pagamento;
- IV – taxa de juros convencionada, se houver;
- V – data da operação de crédito.

§4º As averbações das operações de crédito subjacentes terão seus emolumentos limitados a 0,5% do valor do crédito concedido, observado o disposto no inciso I, do art. 73 da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006.



LexEdit
* C D 2 2 8 8 9 0 9 4 1 5 0 0 *

§ 5º O contrato de gestão de garantias poderá prever a prestação de garantia fidejussória adicional pela instituição gestora de garantia ao tomador de crédito na forma prevista em regulamento editado pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 6º É vedado à instituição gestora de garantia, no âmbito do contrato de gestão de garantias, realizar qualquer atividade típica de instituição financeira, inclusive operações de crédito” (NR).

JUSTIFICAÇÃO

A presente Emenda busca aperfeiçoar e trazer segurança jurídica às operações de crédito subjacentes lastreadas em garantia constituída em registro público e posteriormente escrituradas em instituições gestoras de garantia (IGG). Segundo o Excelentíssimo Sr. relator, Deputado João Maia, “... a criação do serviço de gestão especializada de garantias, com o contorno normativo proposto pelo Projeto de Lei nº 4.188, de 2021, nos parece medida das mais oportunas”, conclusão que compartilhamos com o ilustre relator. Contudo, o registro de operações de crédito apenas nas IGGs cria um descompasso entre a realidade jurídica do objeto da garantia e a cadeia de créditos concedidos, gerando sério risco de descontrole das garantias e de identificação dos credores. Há de ser lembrado que a maior crise mundial do mercado imobiliário foi em decorrência do sistema análogo de garantia utilizado nos EUA, chamado de MERS (Mortgage Electronic Registration System), o descontrole na gestão dos créditos e garantias gerou uma bolha imobiliária e no momento da execução das garantias não se sabia quem eram os credores, e mesmo quando identificados, muitas vezes somente tinham créditos podres (subprime). O Brasil não sofreu desse impacto por ter um sistema sólido de garantias. Neste sentido vejamos as considerações de Carlos Alberto Garbi e Melhim Namem Chalhub:¹

A par desses aspectos e, ainda, da concentração da representação do credor e do devedor na pessoa da IGG, a tipificação anômala proposta pelos arts. 2º ao 11 do Projeto é incompatível com alguns dos mais elementares fundamentos do Direito Privado, entre os quais se apontam, a título ilustrativo:

a) Inversão da relação de subordinação do acessório (garantia) ao principal (obrigação), pois o Projeto prevê a atribuição de bens em garantia à IGG sem que tenha sido constituída previamente qualquer obrigação, como exige o art. 1.419 do Código Civil;

b) Dispensa de averbação das operações da IGG no Registro de Imóveis, redirecionando a essa empresa privada uma função que, por expressa disposição da Constituição Federal (art. 236), é atribuída a órgão central do sistema registral imobiliário brasileiro, no qual se concentram todos os dados sobre os direitos reais imobiliários.

A partir do conflito de interesses que pode se verificar na atuação da IGG, o aspecto mais preocupante dessa proposição é, sem dúvida, a dispensa do registro das

¹ <https://www.migalhas.com.br/coluna/novos-horizontes-do-direito-privado/365012/administracao-fiduciaria-de-garantias-no-pl-4-188-2021>



lexEdit
* C D 2 2 8 8 9 0 9 4 1 5 0 *

garantias em favor de múltiplos credores, quando a garantia é recebida diretamente pela IGG (art. 5º, § 2º, do Projeto). Não é sem razão a preocupação diante do que ocorreu com a crise americana de 2008 (Subprime) por conta da enorme dificuldade que existiu para identificar os credores no sistema MERS (Mortgage Electronic Registration Systems), utilizado como registro eletrônico de hipotecas, que dispensa aquele feito no "condado" do imóvel. Esse registro eletrônico de hipotecas parece ter sido a inspiração para o discutido Projeto de Lei brasileiro, e naquele momento de grave crise das hipotecas americanas se evidenciou a existência de confusão das identidades reais das entidades credoras, com reflexo dentro do sistema judicial e no processo de execução hipotecária. Outras dúvidas foram suscitadas nos tribunais americanos quanto à legitimidade da MERS para execução das garantias, a subversão da governança do sistema de registro de imóveis e a sua responsabilidade pela crise. No Projeto discutido o risco se mostra ainda mais grave, visto que nem mesmo é criado um registro eletrônico dessas operações entre as instituições de crédito, porque simplesmente foi dispensado "qualquer novo registro ou averbação".⁴ Não se mostra conveniente adotar esse modelo, e com ele aceitar os seus riscos, sem que se faça a necessária e adequada regulação dessa atividade de modo a assegurar o interesse de todos os envolvidos, especialmente dos devedores.

O temor manifestado pelos renomados juristas é compartilhado por diversos setores da sociedade, senão vejamos:

Segundo o IRIB, Instituto dos Registradores Imobiliários do Brasil, em Nota Técnica publicada, consta:

Nesse contexto, reafirmamos que, apesar do esforço em se propor aperfeiçoamentos na legislação, com o objetivo de dinamizar o sistema de crédito e melhorar o ambiente de negócios, a proposta de criação de Instituições Gestoras de Garantia vai na contramão das necessidades do mercado de crédito. Por colocar as operações de crédito na sombra, aumenta a insegurança jurídica nas transações e na concessão de garantias, com repercussões negativas para o sistema de registro de direitos adotado no Brasil (o mesmo basicamente adotado na Europa), e fragiliza a posição dos devedores e garantidores.

Já o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - BRASILCON, em Nota Técnica datada de 08, de outubro de 2021, assim se pronuncia:

O nó central é permitir serviços de gestão especializadas em gravames diretamente à iniciativa privada, com o objetivo atuarem na facilitação de constituição ou compartilhamento de garantias, quando será longa manus das instituições financeiras. Vê-se sistema paralelo ao serviço já reconhecido e realizado pelos Cartórios de Registro de Imóveis, afastando por completo o Estado no dever de proteção dos devedores.

Vale destacar, também, a posição da ABECIP (Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - ABECIP), em documento datado em 15/12/2020:



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rodrigo de Castro e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD228890941500>



* C D 2 2 8 8 9 0 9 4 1 5 0 *

Vale destacar que no aspecto jurídico há uma série de preocupações envolvidas na criação das CGGs, como a constituição de uma garantia sem que haja a definição das características da operação de crédito que será garantida (quem será o credor, qual seu prazo e valor, as condições de pagamento, entre outros), o que a torna distinta de qualquer instituto de garantia previsto na legislação brasileira. Há, ainda, uma indefinição quanto à estrutura jurídica da própria CGG, que também poderá exigir um maior detalhamento no texto do marco legal proposto.

De outro lado, o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (Codepre), em 16/04/2021, assim se manifesta:

A nosso sentir, tal medida apresenta traços potencialmente preocupantes à estrutura de garantias imobiliárias, atualmente asseguradas pelos mecanismos de publicidade e legalidade do Registro de Imóveis, devidamente fiscalizados pelo Poder Judiciário. De forma estrutural, pode-se destacar ainda os seguintes pontos de preocupação:

- a) substituição de um sistema tradicional, que tem lastreado o desenvolvimento econômico do país, por um obscuro monopólio privado;*
- b) ausência de previsão quanto à regulação tarifária dessas centrais, diferentemente do que ocorre com a fixação de emolumentos, que possuem natureza jurídica tributária de taxas e são fixados por leis estaduais e fiscalizados pelo Poder Judiciário;*
- c) potencial judicialização dos conflitos em meio à falta de clareza sobre a dinâmica desse novo sistema de garantias, inclusive quanto ao controle de preferências nas hipóteses de múltiplos créditos;*
- d) substituição de garantias reais, titularizadas pela própria instituição financeira (credora), por uma relação fiduciária entre esta e a CGG;*
- e) abandono de um sistema de registros públicos consolidado, que tem oferecido respostas com segurança jurídica e efetivação do direito de propriedade.*

Por sua vez O Colégio de Corregedores-Gerais da Justiça dos Tribunais de Justiça do Brasil- CCOGE, também se manifestou em 17/05/2021:

A transferência para entidade privada de parte da prestação de serviço, que, por sua finalidade e efeitos, é eminentemente pública, pois destinada a proporcionar a oponibilidade erga omnes dos direitos reais e obrigacionais com eficácia real, é potencialmente geradora de efeitos contrários à segurança jurídica e, portanto, prejudiciais à estabilidade do mercado imobiliário e de circulação de créditos.

Ou seja, fica evidente a preocupação do mundo jurídico, do setor financeiro e dos consumidores com a desestabilização do sistema de crédito e garantias no Brasil. A proposta contida na presente emenda visa exatamente corrigir este ponto.

| Não se argumente tampouco com o aumento de custo ou tramitação burocrática, tais fatores também foram englobados na proposta. Os custos da averbação dos aditivos ou quitações ficarão limitados à 0,5% do valor do crédito (na maioria dos estados sendo menor que isso). Ora, se imaginarmos simplesmente o valor da Taxa Selic hoje, em torno de 13% ao ano, podemos concluir, que o custo da



* CD228890941500*

publicitação do crédito subjacente em um financiamento a ser pago, por exemplo, em 5 anos (65%), irá representar tão somente 0,76 % do total dos encargos, ou seja, valor ínfimo. Quanto à tramitação, sugere-se que seja via eletrônica, com interoperabilidade entre as IGGs e o setor de registros públicos.

Assim sendo, por todo o exposto, peço aos colegas parlamentares apoio para a aprovação desta emenda.

Sala das Sessões, em de maio de 2022.

Deputado RODRIGO DE CASTRO
UNIÃO/MG



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rodrigo de Castro e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD228890941500>



LexEdit

* C D 2 2 8 8 9 0 9 4 1 5 0 0 *



Emenda de Plenário a Projeto com Urgência (Do Sr. Rodrigo de Castro)

Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o resgate antecipado de Letra Financeira, a transferência de valores das contas únicas e específicas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis, a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados, e altera a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a Lei nº 13.476, de 28 de agosto de 2017, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e a Lei nº 14.113, de 25 de



dezembro de 2020.

Assinaram eletronicamente o documento CD228890941500, nesta ordem:

- 1 Dep. Rodrigo de Castro (UNIÃO/MG)
- 2 Dep. André Figueiredo (PDT/CE) - LÍDER do PDT *-(P_112403)
- 3 Dep. Elmar Nascimento (UNIÃO/BA) - LÍDER do UNIÃO *-(P_113862)
- 4 Dep. Antonio Brito (PSD/BA) - LÍDER do PSD

* Chancela eletrônica do(a) deputado(a), nos termos de delegação regulamentada no Ato da mesa n. 25 de 2015.

