

PROJETO DE LEI Nº 2.109, DE 1999
(Apensados PL nº 3.751/00 e PL nº 3.065/04)

**Dispõe sobre a constituição de
patrimônio de afetação nas
incorporações imobiliárias de que trata
a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de
1964.**

Autor: Deputado AIRTON XEREZ

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO INALDO LEITÃO
(Regimento Interno, art. 57, XIV, a)

Trata a espécie do Projeto de Lei nº 2.109/99, de autoria do Sr. Airtton Xerez, que dispõe sobre a constituição de patrimônio de afetação nas incorporações imobiliárias de que trata a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. A este foram apensados o PL 3.751/00, de autoria do Sr. Jovair Arantes, e o PL 3.065/04, que tem como autor o Poder Executivo. A matéria tramita em regime de urgência na Comissão Especial criada pela Presidente desta Casa, sendo relator o ilustre Deputado Ricardo Izar e presidente o nobre deputado Murilo Zauith.

Fazendo uma leitura atenta do parecer do Relator, resta a indisfarçável conclusão de que os trabalhos desta Comissão Especial foram diminuídos de importância e conteúdo. Tratando-se de matéria que envolve temas de alta complexidade e de profundas repercussões no país inteiro, diria que o debate tomou o lugar da ausência. Impende mencionar o fato de que até o momento esta Comissão não realizou uma única reunião de debates sobre o parecer do Relator – simplesmente porque não existia parecer.

De mais, as meteóricas audiências públicas realizadas não puderam cumprir o objetivo de aprofundar a discussão do tema e proporcionar a indispensável troca de posicionamentos entre os representantes da construção civil, das instituições financeiras, dos serviços notariais e de registro, de entidades representativas dos consumidores e de luta pela mobilização popular em defesa da moradia própria.

O nobre Relator, permissa vênua, tratou do tema de modo bastante aligeirado. Seu parecer às 66 emendas oferecidas pecou pela superficialidade e resultou em diversas contradições e omissões. Cito, expressamente, a análise feita da

Emenda nº 57, por mim oferecida ao PL 3065/04. O dispositivo enfocado (que modifica a Lei nº 4.728/65) cuida do registro da alienação de bem móvel no serviço de títulos e documentos e, no caso de veículos automotores, da correspondente anotação na repartição de trânsito. De modo lacônico, S. Exa. Limitou-se a dizer:

“Rejeitamos a Emenda nº 57 porque o Código Civil já trata adequadamente da matéria”.

Ora, se o Estatuto Civil “já trata adequadamente da matéria”, por que então o Relator se preocupou com o tema, de modo exaustivo, no art. 55 de seu substitutivo? Faz, inclusive, referência expressa ao objeto da minha proposta no inciso IV do § 1º do art. 66 da precitada Lei 4.728. E a redação que propôs, no Substitutivo, ocupou duas laudas e meia de seu Parecer! Como pode? Confira-se o texto constante desse art. 55, onde acrescenta os arts. 66-B e 66-C. Há até dispositivos que não constavam do PL 3.065 na redação do texto enviado pelo Presidente da República.

O objetivo da Emenda nº 57, de minha autoria, é o de pacificar a correta inteligência do § 1º do art. 1.361 do Código Civil e promover sua harmonia com o comando do art. 236 da Constituição Federal. O predito dispositivo da Lei Substantiva Civil tem a seguinte dicção:

“Art. 1.361

“§ 1º. Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro”.

Algumas exegeses apressadas querem nos conduzir à crença de que o registro do pacto celebrado com cláusula de alienação fiduciária, quando se tratar de veículos, deve ser feito somente no órgão de trânsito. Ainda que o Código Civil estabelecesse claramente tal comando, estaríamos diante de uma flagrante inconstitucionalidade, eis que estaria sendo violado o disposto no art. 236 da Lei Fundamental, a saber: “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”.

Tenho para mim que a conjunção “ou” foi empregada de forma inadequada no corpo do § 1º do art. 1.361 do Código Civil, o que vem ensejando divergência interpretativa. Interpretação que não se ampara na melhor doutrina. De fato, não há um só compêndio no mundo doutrinário a sustentar que o registro instituidor da propriedade fiduciária seja feito **apenas** na repartição competente para o licenciamento do veículo.

Pois bem. O nobre Relator desprezou a Emenda 57, sob um argumento contraditório, e consagrou uma flagrante inconstitucionalidade, ao delegar à repartição de trânsito (v. art. 66-B, § 1º, IV, do Substitutivo) o poder de fazer a “anotação” do instrumento da alienação fiduciária. Ao ofender a Constituição Federal, o Relator ignorou a natureza legal da **delegação**, prevista expressamente no art. 236 da Carta Política.

Preferiu ainda o nobre Relator manifestar sua completa indiferença pelo princípio da segurança jurídica, ao facultar a utilização dos instrumentos particulares – também conhecidos como **contrato de gaveta** – na compra e venda de imóvel, desfavorecendo a parte mais fraca, o comprador/mutuário. Quem não tem na memória o famigerado caso da ENCOL, que permitiu a fraude contra centenas de compradores através da utilização do instrumento particular? É indubitável que tal hipótese não teria ocorrido com a utilização da escritura pública.

Além de gerar insegurança jurídica, o uso do instrumento particular escancara a porta da sonegação fiscal, pois o contrato celebrado passará a ter caráter reservado, e não público, fugindo do controle dos órgãos de arrecadação do poder público. A escritura pública, ao contrário, garante à Receita Federal ser informada de todas as transações imobiliárias, não sendo concretizadas no caso de não recolhimento dos tributos devidos ou da existência de cláusulas draconianas, próprias dos contratos de adesão.

Noutro passo, o PL 3.065 oferece nova, justa e adequada sistemática de execução judicial em ocorrendo a inadimplência das obrigações assumidas. No entanto, incorre em grave equívoco ao não exigir que o devedor (e demais co-obrigados) seja previamente cientificado de sua mora. Qualquer profissional do direito em início de carreira sabe quão longo e penoso é o caminho percorrido pelas ações judiciais, seja de que especificidade for. E também sabe que o protesto, por exemplo, evita em torno de 70% das demandas judiciais, quando tem por alvo a cobrança de dívida. Não devemos caminhar na contra-mão da história e negar a evidência dos fatos, como pretende o respeitável Relator, ao não corrigir essa falha do projeto sob comento.

Registro estes pontos do meu voto divergente na expectativa de que esta Comissão Especial possa promover o aperfeiçoamento da matéria em tela. Considero o PL 3.065 uma saudável iniciativa do Poder Executivo, dê que busca criar novos mecanismos para o enfrentamento do grave problema da habitação e na retomada do nível de emprego através do aquecimento do setor da construção civil. Porém, em nenhum momento devemos nos descuidar do princípio da segurança jurídica e da defesa e proteção do consumidor.

Nesta linha, adoto atitude coerente. Sou favorável ao texto elaborado pelo Poder Executivo, acostando emendas rejeitadas pelo Relator, e excluindo emendas por ele aceitas. Merece acolhida a Emenda nº 05, de autoria do Deputado Paulo

Bauer, que dá nova redação ao art. 53 do projeto, visando a proteção do consumidor através da intervenção do tabelião nos negócios imobiliários. Também de sua autoria é a Emenda nº 06, que modifica a redação do art. 57 do PL 3.065/04, na mesma linha da Emenda nº 05.

Deve ser recepcionada a Emenda nº 14, do Deputado Nelson Marquezelli, que tem por escopo conferir aos menos favorecidos a intervenção estatal através do serviço público notarial. Defendo a incorporação ao projeto da Emenda nº 40, do Deputado Léo Alcântara, que acrescenta expressão final ao § 4º do art. 45. Como diz o autor, o emendamento tem o propósito de defender “o direito do consumidor pois, sem essa providência, a dívida poderá ser executada judicialmente, negando a todos os devedores a oportunidade de efetuar o pagamento”, em referência ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

Com idêntico objetivo, merece prosperar a Emenda nº 48, do Deputado Max Rosenmann, que acrescenta um artigo ao PL 3.065/04, relativamente ao protesto, assim como a de nº 55, do Deputado Nelson Bornier, que igualmente encorpa a preocupação com a defesa do consumidor e o desafogamento do aparelho judiciário, por via de procedimento bastante simples – o protesto.

É imperiosa a adoção da Emenda nº 57, de minha autoria, pelas razões expendidas anteriormente. Finalmente, tem grande importância e merece prosperar a Emenda nº 66, subscrita pelo Deputado Inocêncio Oliveira, que inclui artigo, onde couber, no PL 3.065/04. Em defesa da emenda, sustenta o autor que “se faz necessária a adequação da Lei (referência à Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001), para uniformização dos procedimentos dos serviços de protesto de títulos em todo território nacional, à realidade do documento eletrônico, permitindo aos tabeliães de protesto a recepção dos títulos de crédito e dos documentos de dívida que por esse meio tenham sido emitidos, ou que em razão dessa tecnologia, tenham sido convertidos ao meio eletrônico, desde que sob autorização expressa no referido título ou documento de dívida e passada pelo próprio emitente”.

São estas, resumidamente, as razões que me levam a manifestar divergência com o parecer do Relator, respeitosamente.

V O T O

Nestas condições, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e pela não implicação em aumento ou diminuição da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei nºs 2.109/99, 3.751/00 e 3.065/04, estes dois últimos apensados, bem como das emendas apresentadas no plenário desta Comissão ao PL nº 3.065/04.

Quanto ao mérito, voto pela rejeição do parecer oferecido pelo ilustrado Relator ao Projeto de Lei nº 2.109/99 e seus apensados; pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.065/04, com adoção das Emendas de nºs 5, 6, 14, 40, 48, 55, 57 e 66; pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.109/99 e do Projeto de Lei nº 3.751/00; e pela rejeição das Emendas nºs 1 a 4, 7 a 13, 15 a 39, 41 a 47, 49 a 54 e 58 a 65, do Projeto de Lei nºs 3.065/04.

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2004.

Deputado **INALDO LEITÃO**
Membro