

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

**Autor:** Deputado José Chaves

**Relator:** Deputado Max Rosenmann

#### I - RELATÓRIO

O objetivo do projeto de lei em comento é regular o contrato de fidúcia, de forma a adaptá-lo às formas atuais de relações econômicas e negócios pela assimilação de alguns elementos do instituto do "trust", do direito anglo-saxão, ou seja, a administração no interesse de proprietário de bens ou de recursos financeiros, por indivíduo ou empresa habilitada para tal. Conforme explicado pelo Autor, a proposição tem origem em uma proposta de projeto de lei contida em uma monografia elaborada pelo advogado Melhim Chalhub, apresentada na Universidade Federal Fluminense.

A elaboração do presente projeto de lei parte de duas premissas. A primeira, de que os volumes e as modalidades de investimentos e negócios crescem e variam rapidamente, hoje em dia. A segunda, de que o poupador médio, pouco afeito aos mecanismos de investimento e sem acesso aos sistemas de informação do mercado, estaria em posição de fragilidade ao confiar seu patrimônio tão somente à boa fé e à lealdade dos administradores de fundos - os fiduciários. Daí a necessidade de ordenar o contrato de fidúcia e a atuação das instituições aptas a administrar investimentos, mediante fiscalização pelos órgãos encarregados da proteção da economia popular.

A proposição conceitua o contrato de fidúcia como "aquele pelo qual uma das partes, denominada fiduciante, transmite a propriedade fiduciária de bens ou direitos a outra, denominada fiduciário, para que este os administre em proveito de um terceiro, denominado beneficiário, ou do próprio fiduciante, e os transmita a estes ou a terceiros, de acordo com o estipulado no contrato". Define, também, a propriedade fiduciária como a que se subordina a durar até o implemento de uma condição resolutiva ou até o advento de um termo, quando se opera a transmissão da coisa ou do direito ao beneficiário, ao fiduciante ou a terceiros, ou sua consolidação no fiduciário, conforme o caso, nos termos do contrato.

Estabelece a obrigatoriedade de o contrato de fidúcia ter forma escrita, (escritura pública, se fidúcia sobre bem imóvel), e de ser registrado no serviço competente - registro de imóveis, de títulos e documentos ou em órgão público - segundo a natureza dos bens.

Determina que deverá constar no contrato as limitações impostas ao fiduciário quanto ao poder de alienar ou gravar os bens ou direitos a ele confiados, assim como outros deveres adicionais aos que estão explicitados no projeto de lei. Entre estes pode-se citar a implementação de todos os atos, inclusive medidas judiciais, para a consecução da fidúcia, a transferência dos bens ou direitos a quem estipular o contrato, uma vez verificada a condição resolutiva ou o termo, a prestação de contas periódica da gestão, entre outros.

É imposto ao fiduciário e ao fiduciante o apartamento dos bens e direitos objetos do contrato de fidúcia, dos seus respectivos ativos. Assim aqueles bens e direitos constituem patrimônio autônomo, afetado à finalidade determinada no título de constituição da fidúcia.

Prevê a remuneração da atividade de fiduciário, salvo se estipulado em contrário, assim como a possibilidade de a remuneração ser fixada por meio de arbitragem, no caso de ausência de cláusula específica sobre o assunto.

Estabelece, como direitos do fiduciante, sem prejuízo de outros fixados em lei e no contrato, revogar a fidúcia, destituir o fiduciário, nomear seu substituto e exercer ação de responsabilidade do fiduciário, entre outros. Os direitos do beneficiário compreendem exigir do fiduciário o cumprimento de suas obrigações, adotar medidas de defesa ou proteção dos bens e direitos, se não o

fizer o fiduciário, e obter a transmissão da propriedade dos bens ou direito, na forma do contrato, pelo advento do termo ou pela realização da condição resolutiva.

Torna privativa de instituição financeira a contratação de fidúcia quando esta implicar captação de recursos do público ou quando houver oferta pública para a atividade de fiduciário. Assim, estabelece competência ao Conselho Monetário Nacional - CMN e ao Banco Central do Brasil - BACEN para regulamentar os aspectos concernentes às instituições financeiras.

Finalmente, pretende promover alterações nos arts. 36 e 38 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que criou o Sistema de Financiamento Imobiliário e instituiu a alienação fiduciária de coisa móvel, bem como revogar os §§ 1º, 2º e 3º do art. 5º, e o § 5º do art. 27, do mesmo diploma legal.

A proposição foi examinada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, que aprovou o parecer, com seis emendas propostas pela Relatora, por unanimidade.

Nesta Comissão não foram apresentadas emendas ao projeto de lei.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O exame da proposição mostra que a matéria é, essencialmente, de cunho de direito civil, uma vez que trata de regular forma de contrato particular, com base em instituto que não faz parte de nosso ordenamento jurídico.

Quanto a aspectos que dizem respeito ao campo temático desta Comissão, identificamos na proposição os §§ 1º e 2º do art. 5º, os arts. 13, 15 e 16.

No § 1º do art. 5º fica estabelecido que qualquer pessoa física ou jurídica capaz de direitos e obrigações na ordem civil poderá ser fiduciário, salvo quando a implementação da fidúcia implicar captação de recursos do público, caso em que a atividade de fiduciário é privativa de instituição financeira ou de entidade especialmente autorizada a funcionar pelo CMN ou pelo BACEN. O § 2º determina que também será privativa de instituição financeira ou de entidade autorizada ou credenciada pelo CMN ou pelo BACEN a atividade de fiduciário que envolva oferta pública. O Autor da proposição explica que estes dois dispositivos têm o objetivo de proteger a economia popular. Na verdade, as operações de captação de poupança popular são privativas de instituição financeira ou instituições a ela equiparada, conforme determina o art.17 da Lei nº 4.595/64, cabendo citar, também, o art. 18 e seu § 1º (*in verbis*):

*Art.17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.*

*Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei e a legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual.*

*Art.18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.*

*§ 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplinas desta Lei no que for aplicável, as bolsas de valores, companhias de seguros e de capitalização, as sociedades que efetuam distribuição de prêmios em imóveis, mercadoria ou dinheiro, mediante sorteio de títulos de sua emissão ou por qualquer outra forma, e as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam, por conta própria ou de terceiros, atividade relacionada com a compra e venda de ações e outros quaisquer títulos, realizando, nos mercados financeiros e de capitais, operações ou serviços de*

*natureza dos executados pelas instituições financeiras.*

.....

Além disto, desde 1º de maio de 1991, passou a ser competência do BACEN, por força do art. 33 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, a autorização prévia determinada no art. 7º da Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971:

*Art. 7º Dependão, igualmente, de prévia autorização do Ministério da Fazenda, na forma desta lei, e nos termos e condições gerais que forem fixados em regulamento, quando não sujeitas à de outra autoridade ou órgãos públicos federais:*

*I - as operações conhecidas como Consórcio, Fundo Mútuo e outras formas associativas assemelhadas, que objetivem a aquisição de bens de qualquer natureza;*

*II - a venda ou promessa de venda de mercadorias a varejo, mediante oferta pública e com recebimento antecipado, parcial ou total, do respectivo preço;*

*III - a venda ou promessa de venda de direitos, inclusive cotas de propriedade de entidades civis, tais como hospital, motel, clube, hotel, centro de recreação ou alojamento e organização de serviços de qualquer natureza com ou sem rateio de despesas de manutenção, mediante oferta pública e com pagamento antecipado do preço;*

*IV - a venda ou promessa de venda de terrenos loteados a prestações mediante sorteio;*

*V - qualquer outra modalidade de captação antecipada de poupança popular, mediante promessa de contraprestação em bens, direitos ou serviços de qualquer natureza.*

.....

Entendemos que as restrições à atividade de fiduciário contidas nos §§ 1º e 2º do art. 5º do projeto em estudo podem ser enunciadas de forma diferente, em apenas um parágrafo. Por esta razão estamos apresentando, em anexo, a emenda nº 1 ao texto do § 1º do art. 5º, de forma a abarcar nele o que se pretende no § 2º, e a emenda nº 2, para suprimir este último.

Quanto ao art. 13 do projeto, entendemos ser desnecessário explicitar competência do CMN e do BACEN para regulamentar tal tipo de operação, em face do que estabelece:

1) a Lei nº 4.595/64, no seu art. 4º:

*"Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:*

.....  
*VIII - regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas a esta Lei, bem como a aplicação das penalidades previstas;"*  
 .....

2) a Lei nº 8.177/91 no seu art. 33, no que toca a consórcio:

*"Art. 33. A partir de 1º de maio de 1991, são transferidas ao Banco Central do Brasil as atribuições previstas nos arts. 7º e 8º da [Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971](#), no que se refere às operações conhecidas como consórcio, fundo mútuo e outras formas associativas assemelhadas, que objetivem a aquisição de bens de qualquer natureza.*

*Parágrafo único. A fiscalização das operações mencionadas neste artigo, inclusive a aplicação de penalidades, será exercida pelo Banco Central do Brasil."*

3) e a Lei nº 10.198/01, promulgada em função da aprovação da Medida Provisória nº 2.110-40, de 2001, já modificada pela Lei nº 10.303/01, que estabeleceu competência à Comissão de Valores Mobiliários para expedir as normas regulamentadoras para entidades emissoras de títulos e contrato de investimento coletivo, entre outras determinações:

*"Art. 1º Serão disciplinadas e fiscalizadas de acordo com esta Lei as seguintes atividades:*

*I - a emissão e distribuição de valores mobiliários no mercado;*

.....  
*Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei:*  
 .....

*III - os certificados de depósito de valores mobiliários;*  
 .....

*V - as cotas de fundos de investimento em valores mobiliários ou de clubes de investimento em quaisquer*

ativos;

.....  
VII - os contratos futuros, de opções e outros derivativos, cujos ativos subjacentes sejam valores mobiliários;

VIII - outros contratos derivativos, independentemente dos ativos subjacentes; e

IX - quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros.

.....  
§ 3º *Compete à Comissão de Valores Mobiliários expedir normas para a execução do disposto neste artigo, podendo:*

I - *exigir que os emissores se constituam sob a forma de sociedade anônima;*

II - *exigir que as demonstrações financeiras dos emissores, ou que as informações sobre o empreendimento ou projeto, sejam auditadas por auditor independente nela registrado;*

III - *dispensar, na distribuição pública dos valores mobiliários referidos neste artigo, a participação de sociedade integrante do sistema previsto no art. 15 desta Lei;*

IV - *estabelecer padrões de cláusulas e condições que devam ser adotadas nos títulos ou contratos de investimento, destinados à negociação em bolsa ou balcão, organizado ou não, e recusar a admissão ao mercado da emissão que não satisfaça a esses padrões.*

*Art. 3º Compete ao Conselho Monetário Nacional:*

I - *definir a política a ser observada na organização e no funcionamento do mercado de valores mobiliários;*

II - *regular a utilização do crédito nesse mercado;*

III - *fixar, a orientação geral a ser observada pela Comissão de Valores Mobiliários no exercício de suas atribuições;*

IV - *definir as atividades da Comissão de Valores Mobiliários que devem ser exercidas em coordenação com o Banco Central do Brasil*

.....  
*Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, a fiscalização do mercado financeiro e de capitais continuará a ser exercida, nos termos da legislação em vigor, pelo Banco Central do Brasil."*

Por estas razões estamos apresentando emenda de nº 3, supressiva, para o art. 13 do projeto de lei.

O art. 15 da proposição pretende obrigar que os contratos de investimento coletivo que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, quando ofertados publicamente, sejam celebrados sob a forma de fidúcia. Estes contratos passaram a ser considerados como valores mobiliários pela Lei nº 10.198/01. Posteriormente, a Lei nº 10.303/01 alterou a Lei nº 6.385/76, de forma a incorporar nela dispositivos da Lei nº 10.198/01. As medidas legislativas em questão visam à segurança do funcionamento do mercado, para estimular a formação de poupança e sua aplicação em investimento produtivo. Não julgamos conveniente que os contratos de investimento coletivo, instrumento ainda não completamente consolidado no mercado, sejam firmados, por força de lei, como contrato de fidúcia. Por este motivo apresentamos a emenda de nº 4, para suprimir o artigo da proposição.

Quanto ao art. 16 do projeto, no qual é proposta nova redação para o art. 36 da Lei nº 9.514/97, observamos que este dispositivo foi revogado expressamente pelo art. 27 da Medida Provisória nº 2.223, de 4 de setembro de 2001. Nesta mesma Medida Provisória diversos dispositivos da Lei nº 9.514/97 foram alterados, entre eles o § 2º do art. 5º, para o qual o projeto de lei em estudo propõe revogação. Desse modo, já se encontra solucionada a antinomia destacada pelo Autor na justificção do projeto, o que torna a redação proposta para o art. 36 e a revogação do § 2º do art. 5º desnecessárias no projeto de lei. A redação que o Autor propõe para o art. 38 também já se encontra atendida na medida provisória acima citada. Desse modo, apresentamos a emenda nº 5, supressiva, para o art. 16 do projeto de lei.

Finalmente, cabe esclarecer que o § 1º do art. 5º da Lei 9.514/97 também foi revogado pelo art. 27 da Medida Provisória nº 2.223, o que faz necessário a emenda nº 6, modificativa, para emendar o art. 17 do projeto em comento.



## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

#### EMENDA Nº 1 AGLUTINATIVA

Dê-se ao § 1º do art. 5º do projeto a seguinte redação:

"Art. 5º .....

*§ 1º Poderá ser fiduciário qualquer pessoa física ou jurídica capaz de direitos e obrigações na ordem civil, salvo quando a implementação da fidúcia implicar a captação de poupança popular ou a oferta pública de títulos ou contratos de investimento coletivo, casos em que a atividade de fiduciário será privativa, respectivamente, de instituição financeira ou de pessoa jurídica autorizada, na forma da Lei nº 10.198, de 14 de fevereiro de 2001, a emitir títulos ou contratos de investimento coletivo."*

Sala da Comissão, de de 2002.

Deputado Max Rosenmann  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

#### **EMENDA Nº 2 - SUPRESSIVA**

Suprima-se o § 2º do art. 5º do projeto

Sala da Comissão,                    de                    de 2002.

Deputado Max Rosenmann  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

#### EMENDADA Nº 3 - SUPRESSIVA

Suprima-se o art. 13 do projeto

Sala da Comissão,                      de                      de 2002.

Deputado Max Rosenmann  
Relator

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998**

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá  
outras providências.*

#### **EMENDADA Nº 4 - SUPRESSIVA**

Suprima-se o art. 15 do projeto

Sala da Comissão,                    de                    de 2002

Deputado Max Rosenmann  
Relator

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998**

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

### **EMENDADA Nº 5 - SUPRESSIVA**

Suprima-se o art. 16 do projeto

Sala da Comissão,                      de                      de 2002

Deputado Max Rosenmann  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 4.809, DE 1998

*Dispõe sobre o contrato de fidúcia e dá outras providências.*

#### EMENDA Nº 6 - MODIFICATIVA

Dê-se ao art. 17 do projeto a seguinte redação:

*"Art. 17. Revoga-se o § 5º do art. 27 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997."*

Sala da Comissão,                      de                      de 2002.

Deputado Max Rosenmann  
Relator