

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 2.313, DE 2011

Dispõe sobre a obrigatoriedade de reconhecimento de firma e entrega de segunda via ao cliente em contratos de natureza financeira.

Autor: Deputado Marllos Sampaio

Relator: Deputado Walter Ihoshi

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria do nobre Deputado Marllos Sampaio, “estabelece a obrigatoriedade de reconhecimento de firma e de entrega de segunda via ao cliente em contratos de natureza financeira”.

Nos termos do art. 2º da proposição, “Os contratos firmados com instituições bancárias e financeiras só valerão quando as assinaturas apostas tiverem firma reconhecida em cartório”.

Pelo art. 3º, essas entidades ficam obrigadas a fornecer aos clientes cópia de todos os contratos com estes firmados, sendo que o descumprimento dessa disposição suspende a exigibilidade do cumprimento do contrato até que a medida seja efetivada.

A iniciativa tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões desta Casa de Lei, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno (RICD). Foi distribuída às Comissões de Defesa do

Consumidor (para apreciação de mérito), de Finanças e Tributação (mérito e parecer terminativo conforme previsto no art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (parecer terminativo quanto à constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa, também nos termos do art. 54 RICD).

Em sua defesa, o ilustre Autor informa que “O objetivo desta proposta é moralizar a atividade desenvolvida por bancos e entidades financeiras, evitando abusos e fraudes nessas transações”.

Ressalta ele ainda o seguinte:

Ao estabelecermos a obrigatoriedade de reconhecimento de firma das assinaturas apostas nos contratos, estamos dificultando a possibilidade de atividades fraudulentas, por meio da utilização de assinaturas falsas, o que se revela uma medida protetiva tanto para as instituições bancárias e financeiras como para os clientes.

Além do aspecto protetivo, essa exigência também facilita a investigação de irregularidades, caso haja a suspeita do uso de assinatura falsa em transações financeiras.

Finalmente, a obrigatoriedade de entrega de cópia do contrato firmado ao cliente é medida de proteção dos direitos dos consumidores, que terão a comprovação daquilo que foi pactuado, não podendo ser exigida prestação diversa daquela constante da manifestação de vontade das partes.

Caso seja demandado de forma diversa do contrato, o consumidor terá meios de defesa e de prova contra aquele que lhe exige o cumprimento de obrigação não assumida.

A fim de proteger o consumidor, determinamos neste Projeto de Lei que, enquanto a instituição bancária ou financeira não entregar a cópia do contrato ao cliente não poderá exigir deste o cumprimento de sua obrigação contratual.

Desse modo, visando ao combate às fraudes nos contratos de natureza financeira e à proteção dos consumidores nessas atividades contratuais, contamos com o apoio de nossos ilustres Pares para a aprovação desta proposição.

O prazo para emendas, nesta Comissão, correu entre 20 de outubro e 1º de novembro de 2011, tendo sido apresentada emenda aditiva pelo combativo Deputado Eduardo Sciarra, excepcionando da aplicação da lei os “contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação e a outros programas habitacionais destinados à população de baixa renda objeto de legislação específica”.

Na justificação à emenda, esclarece o Autor, com oportunidade e propriedade, que:

A necessidade de reconhecimento de firma das partes e das testemunhas está prevista no inciso II do artigo 221 da Lei 6.015/73 que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências, contém a norma geral. Nesse mesmo dispositivo estão excepcionados os contratos de financiamento celebrados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para os quais estão dispensados os reconhecimentos de firmas, verbis:

Art. 221 - Somente são admitidos registro: (Renumerado do art. 222 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação;

O art. 8º da Lei nº 4.380/64 (com redação dada pelo art. 75 da Lei nº 11.977/2009) relaciona os integrantes do Sistema Financeira da Habitação, verbis:

"Art. 8º. O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado:

I – pelos bancos múltiplos;

II – pelos bancos comerciais;

III – pelas caixas econômicas;

IV – pelas sociedades de crédito imobiliário;

V – pelas associações de poupança e empréstimo;

VI – pelas companhias hipotecárias;

VII – pelos órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do poder público, que operem, de acordo com o disposto nesta Lei, no financiamento de habitações e obras conexas;

VIII – pelas fundações, cooperativas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria sem finalidade de lucro, que se constituirão de acordo com as diretrizes desta Lei;

IX – pelas caixas militares;

X – pelas entidades abertas de previdência complementar;

XI – pelas companhias securitizadoras de crédito imobiliário; e

XII – por outras instituições que venham a ser consideradas pelo Conselho Monetário Nacional como integrantes do Sistema Financeiro da Habitação."

Portanto, caso o contrato seja feito por alguma das entidades nominadas no citado art. 8º e nele contenha a afirmação de que o instrumento é feito com base na Lei nº 4.380/64, há dispensa legal do reconhecimento das firmas.

Aos demais contratos, realizados fora do SFH, o reconhecimento das firmas é imperativo por incidência da norma geral (art. 221, II, citado).

Historicamente, desde a criação do SFH e diante do caráter assistencial que reveste suas operações financiamento, estabeleceu tratamento diferenciado para a formalização de suas operações no sentido de minimizar os custos cartorários e fiscais quando da aquisição da moradia própria.

É o que dispôs o art. 61 da citada Lei nº 4.380/64:

Art. 61. Para plena consecução do disposto no artigo anterior, as escrituras deverão consignar exclusivamente as cláusulas, termos ou condições variáveis ou específicas.

§ 1º As cláusulas legais, regulamentares, regimentais ou, ainda, quaisquer normas administrativas ou técnicas e, portanto, comuns a todos os mutuários não figurarão expressamente nas respectivas escrituras.

§ 2º As escrituras, no entanto, consignarão obrigatoriamente que as partes contratantes adotam e se comprometem a cumprir as cláusulas, termos e condições a que se refere o parágrafo anterior, sempre transcritas, verbum ad verbum, no respectivo Cartório ou Ofício, mencionado inclusive o número do Livro e das folhas do competente registro.

§ 3º Aos mutuários, ao receberem os respectivos traslados de escritura, será obrigatoriamente entregue cópia, impressa ou mimeografada, autenticada, do contrato padrão constante das cláusulas, termos e condições referidas no parágrafo 1º deste artigo.

§ 4º Os Cartórios de Registro de Imóveis, obrigatoriamente, para os devidos efeitos legais e jurídicos, receberão, autenticadamente, das pessoas jurídicas mencionadas na presente Lei, o instrumento a que se refere o parágrafo anterior, tudo de modo a facilitar os competentes registros.

§ 5º Os contratos de que forem parte o Banco Nacional de Habitação ou entidades que integrem o Sistema Financeiro da Habitação, bem como as operações efetuadas por determinação da presente Lei, poderão ser celebrados por instrumento particular, os quais poderão ser impressos, não se aplicando aos mesmos as disposições do art. 134, II, do Código Civil, atribuindo-se o caráter de escritura pública, para todos os fins de direito, aos contratos particulares firmados pelas entidades acima citados até a data da publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 5.049, de 1966).

§ 6º Os contratos de que trata o parágrafo anterior serão obrigatoriamente rubricados por todas as partes em todas as suas folhas. (Incluído pela Lei nº 5.049, de 1966).

§ 7º Todos os contratos, públicos ou particulares, serão obrigatoriamente transcritos no Cartório de Registro de Imóveis competente, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de sua assinatura, devendo tal obrigação figurar como cláusula contratual. (Incluído pela Lei nº 5.049, de 1966).

Enquanto admitiu-se o instrumento particular, dotado de força de escritura pública, poupando o mutuário adquirente de arcar com os emolumentos devidos pela lavratura do instrumento público (§ 5º do art. 61), assegurou a entrega de cópia ao mutuário, como pretende o projeto de lei em questão (§ 3º do mesmo art. 61).

Na esfera tributária, é assegurada a redução do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) em 50% da alíquota devida, incidente sobre o valor do financiamento que compõe as transmissões com financiamento do SFH. Inicialmente através de Resolução do Senado Federal e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, através de legislação municipal, que manteve a redução daquele tributo em razão do princípio contido no art. 6º do texto constitucional.

No campo dos emolumentos devidos ao registro imobiliário, o art. 290 da Lei nº 6.015/73 estabeleceu em caráter geral:

Art. 290. Os emolumentos devidos pelos atos relacionados com a primeira aquisição imobiliária para fins residenciais, financiada pelo Sistema Financeiro da Habitação, serão reduzidos em 50% (cinquenta por cento). (Redação dada pela Lei nº 6.941, de 1981).

E, mais especificamente para programas habitacionais de baixa renda, como é o caso do atualíssimo “Minha Casa Minha Vida”, a Lei nº 11.977/2009 que o criou, introduziu alterações na citada Lei nº 6.015/73 (Registros Públicos) para estabelecer, não apenas a dispensa do reconhecimento de firma em contratos administrativos vinculados com entes públicos, como também a redução dos emolumentos cartorários:

Art. 221 - Somente são admitidos registro: (Renumerado do art. 222 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

Com os mesmos propósitos a citada lei nº 11.977/2009 ainda estabeleceu:

Art. 42. Os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, averbação da carta de “habite-se” e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - 75% (setenta e cinco por cento) para os empreendimentos do FAR e do FDS; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - 50% (cinquenta por cento) para os atos relacionados aos demais empreendimentos do PMCMV. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º A redução prevista no inciso I será também aplicada aos emolumentos devidos pelo registro da transferência de propriedade do imóvel para o FAR e o FDS. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

Conforme se depreende da legislação citada, as operações compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação, bem como de outros programas habitacionais destinados à população de baixa renda tem em comum a preocupação de simplificar a formalização dos seus instrumentos contratuais, como reduzir os custos que deles resultam.

Nesse contexto, a dispensa do reconhecimento de firmas assim como a formalização por instrumento particular com a redução dos emolumentos e tributos devidos em razão da transmissão imobiliária e a entrega de cópia formalizada aos mutuários são ferramentas essenciais para que sejam atingidos os objetivos sociais.

Assim deverão ser ressalvados na redação do projeto de lei que certamente é destinado à formalização geral e de índole eminentemente comercial das instituições financeiras com seus clientes. Daí justificar-se a redação da emenda ora apresentada.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, de se elogiar a boa intenção que se vislumbra na proposição principal, assim como a adequada formatação da emenda proposta.

Como se pode concluir com facilidade, pela extensa mas oportuna justificativa da emenda, é de se afastar desde logo a aplicação do disposto no projeto de lei aos contratos no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação.

Há, no entanto, outras considerações sobre a parte a que se daria vigência em caso de aprovação da proposição em exame.

De plano, tem-se que a alteração de forma de contratação com exigência de reconhecimento de firma causaria um aumento dos custos do processo de contratação, tanto para o cliente quanto para a instituição financeira, além de impactos na logística e controle da operação. A exigência, além de maior onerosidade, tornaria a concessão de crédito mais burocrática, o que poderá dificultar o seu acesso por diversos segmentos da população, e isso sem impedir a aplicação de golpes aos clientes bem como às instituições bancárias e financeiras.

No caso particular dos contratos relacionados a cartão de crédito, é de se ver que são da espécie “contratos de adesão”, necessária e previamente registrados em cartório, não sendo necessária a assinatura no instrumento, mas apenas na proposta de aquisição do produto “cartão de crédito”, quanto da aceitação pelo cliente.

Já o produto “Consórcios” – que também se enquadra como de natureza financeira, regido por normas do Banco Central do Brasil -, não necessita de reconhecimento das assinaturas por intermédio de cartório, tendo em vista que as assinaturas do cliente e das testemunhas ocorrem na celebração do contrato, momento em que há a identificação dos signatários por meio da apresentação de documento de identidade e do cartão de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (CPF) originais, bem como a assinatura de gerente da instituição financeira, mediante carimbo.

Em relação à entrega de cópia do contrato, a matéria apresentada já se encontra disciplinada pela Resolução CMN nº 3.964, de 26 de março de 2009, do Conselho Monetário Nacional, e no Código de Ética e Autorregulação da Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Créditos e Serviços – ABECS.

Além disso, não se pode deixar de considerar que os contratos de empréstimos financeiros ou mútuos, para fins de validade e eficácia jurídica entre as partes, têm que cumprir as disposições do vigente Código de Processo CIVIL (CPC), em especial, o inciso II do art. 585, que prescreve:

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais:

.....

II- a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor, o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas, o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores.

Trata-se, inclusive, de matéria pacífica na remansosa jurisprudência dos tribunais pátrios.

Ademais, embora adentrando seara própria da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), não podemos deixar de consignar que a matéria encontra-se inserida no campo da exclusiva competência da União (regulada pela Lei nº 4.595, de 1964, que “Dispõe sobre o Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências para exercícios das atividades bancárias do país”, recepcionada como Lei Complementar, nos

termos do disposto no art. 192 da Constituição - só podendo ser alterada ou modificada por norma de igual hierarquia -, a saber:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

Como se poderá verificar, há decisão precedente da CCJ desta Casa, em parecer proferido pelo lustre Deputado Vicente Candido (PT-SP), que determinou a necessidade da forma de projeto de lei complementar para as matérias que desejem tratar de questões relativas ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, sob pena de inconstitucionalidade formal.

Por outro lado, salvo melhor juízo, há, inclusive, delegação de competência ao Conselho Monetário Nacional, para disciplinar a matéria. Senão, vejamos:

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

.....

VI – Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras.

Por sua vez, não menos contraditórios são os termos da proposta encartada no art. 2º e no parágrafo único do art. 3º do projeto de lei, quando impedem a validade dos contratos de empréstimos financeiros ou mútuo, respectivamente, enquanto as assinaturas apostas pelos devedores ou mutuários nos referidos instrumentos não tiverem firma reconhecida em Cartório.

Primeiramente, sabemos que os cartórios passam por uma reorganização de suas estruturas a fim de atender ao grande fluxo atual de suas próprias demandas, motivo pelo qual, além dos custos adicionais para a operacionalização da medida proposta, certamente haverá a necessidade de mais prazo para a efetiva concessão de empréstimos.

Em segundo lugar, o projeto vai de encontro aos avanços de todos os esforços tecnológicos e sociais para proporcionar a “bancarização” do país, que atualmente coloca à disposição dos clientes a possibilidade de obtenção de empréstimos, inclusive por meio de contratos eletrônicos, isso tudo, sem desconsiderar os aspectos da segurança jurídica para os clientes.

Ainda, não se pode deixar de deduzir que a proposta por si só não irá impedir a ocorrência de “abusos e fraudes” nas transações de empréstimos bancários, haja vista que muitas ocorrências da espécie se devem à apresentação de documentos particulares ou aparentemente públicos falsificados, inclusive com autenticações.

Além disso, o projeto desconsidera a inexistência de compatibilidade de horários entre o expediente de funcionamento dos cartórios e o expediente dos estabelecimentos que efetuam contratos de natureza bancária e financeira, de modo que tal exigência somente traria transtornos em prejuízo do próprio consumidor, uma vez que o consumidor passaria a ter o dever de recorrer ao cartório e retornar à agência bancária, inviabilizando muitas vezes a concretização da operação no mesmo dia, em função do horário diferenciado de funcionamento dos bancos.

Assim, tal providência somente traria custos financeiros e sociais aos próprios consumidores. Aliás, esse entendimento se coaduna com proposta já analisada e rejeitada por esta Comissão que pretendia tornar obrigatório o registro em cartório dos contratos de financiamento de veículos, proposta que beneficiaria somente as entidades notariais e de registro, que encontrariam, na nova lei, fonte adicional de recursos.

Em relação à segunda exigência, qual seja a entrega de cópia do contrato, tal pretensão já se encontra disciplinada pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.964, de 26 de março de 2009.

Portanto, a rejeição da proposta não trará qualquer prejuízo, pois a norma atual já assegura esse direito aos consumidores.

Por tantas e tais razões, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 2.313, de 2011, e da Emenda Aditiva apresentada nesta Comissão.**

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Walter Ihoshi
Relator

2011_18491