

Rivania Selma de Campos Ferreira

De: Presidência
Enviado em: terça-feira, 4 de outubro de 2022 15:29
Para: Rivania Selma de Campos Ferreira
Assunto: ENC: AASP | Manifestação sobre o PL 4.188/2021 - Marco Legal das Garantias
Anexos: AASP - Ofício PL 4188-2021.pdf

De: Foco - Marina Oliveira [mailto:marina.oliveira@foco-legislativo.com.br]
Enviada em: terça-feira, 4 de outubro de 2022 15:22
Para: Presidência <presidente@senado.leg.br>; SGM - Secretaria Geral da Mesa <portalleg@senado.leg.br>; Sen. Rodrigo Pacheco <sen.rodrigopacheco@senado.leg.br>; Agenda do Presidente do Senado Federal <agendapresidencia@senado.leg.br>
Cc: luis.henrique@foco-legislativo.com.br; pedro@foco-legislativo.com.br
Assunto: AASP | Manifestação sobre o PL 4.188/2021 - Marco Legal das Garantias

Você não costuma receber emails de marina.oliveira@foco-legislativo.com.br. [Saiba por que isso é importante](#)

Sua Excelência o Senhor

RODRIGO PACHECO

Presidente do Senado Federal

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Vimos encaminhar a manifestação da **Associação dos Advogados de São Paulo – AASP** acerca do **Projeto de Lei nº 4.188, de 2021**, que “*dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária, a possibilidade de oneração e de uso de direitos minerários como garantia, o resgate antecipado de Letra Financeira, a transferência de recursos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis, a alteração da alíquota do imposto de renda sobre rendimentos de investidores residentes ou domiciliados no exterior produzidos por determinados títulos e valores mobiliários, a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados, além de alterar a legislação pertinente*”.

O documento veicula as preocupações da entidade em torno dos possíveis impactos da aprovação do projeto para a segurança jurídica.

Sendo o que se apresentava para o momento, segue anexa a manifestação da AASP, que detalha os diversos aspectos envolvendo a questão, permanecendo à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

SOBRE A AASP

<https://www.aasp.org.br>

Fundada em 1943, a Associação de Advogados de São Paulo beneficia, atualmente, cerca de 80 mil associados. A AASP dedica-se a defender as prerrogativas dos advogados, bem como a prestar serviços que facilitam o exercício da profissão. Dentre as suas iniciativas, a entidade publica a “Revista Brasileira da Advocacia”, em parceria com a Thomson Reuters, que contém dezenas de artigos, sobre temas variados, escritos pelos maiores advogados do país, e a “Revista do Advogado”, com diversas edições por ano. Ademais, a AASP contribui com a difusão do conhecimento por meio da “Coleção de Códigos de Bolso”. Por sua vez, no âmbito dos serviços prestados para os advogados, a AASP ainda oferece o acompanhamento de processos, a biblioteca, a videoteca, o boletim semanal, a ferramenta de cálculos judiciais, o certificado digital, o clipping eletrônico, bem como o banco de jurisprudência online.

Atenciosamente,

Marina B. Oliveira

Foco Assessoria e Consultoria Ltda.
Brasília – DF

Tel.: +55 (61) 3327 1289

marina.oliveira@foco-legislativo.com.br



Of. nº S-655/2022

(favor usar este nº como referência)

São Paulo, 30 de setembro de 2022

Excelentíssimo Senhor,

A Associação dos Advogados de São Paulo – AASP, entidade representativa da advocacia fundada em 1943 e que congrega cerca de 80 mil associados, vem à presença de Vossa Excelência apresentar a anexa Nota Técnica acerca do Projeto de Lei nº 4.188/2021, com o intuito de oferecer subsídios para auxiliar as Casas Legislativas brasileiras na análise do direito projetado.

Em linhas gerais, as preocupações da AASP estão voltadas para as ilegalidades apontadas no estudo técnico em comento, especialmente em relação aos seguintes pontos:

(i) Constituição de garantia genérica, sem vinculação a uma obrigação principal – isso porque ao prever o registro de instrumento sem requisitos básicos (valor, data, vencimento etc.) — que são essenciais para terceiros conhecerem o valor da dívida — cria-se algo distinto do sistema civilista e registral brasileiro, inexistindo instrumento com a mesma correspondência. Ou seja, traça-se um sistema vago, ficando a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN) a responsabilidade de, posteriormente, especificar como tudo será feito, gerando extrema incerteza aos cidadãos e, em especial, ao mercado.

(ii) A quem compete executar as garantias em caso de descumprimento da obrigação? A situação parece não dizer respeito ao titular do direito de crédito, mas em relação àquele que está incumbido em conseguir a paz social por intermédio da obtenção de provimento jurisdicional, ou seja, quem está habilitado a executar as garantias prestadas para o cumprimento da obrigação principal. A possibilidade de outrem ser incumbido de tal tarefa, ou seja, terceiro que não seja da advocacia, viola as prerrogativas exclusivas da classe.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

(iii) Risco sistêmico e assimetria informacional. A constituição e o respectivo registro de garantia em favor das CGG sem indicação do valor, da vigência, agravados pela não publicização de valores, prazos e demais condições das operações de crédito a ela atreladas, representa uma grave quebra do princípio fundamental da publicidade registral e da própria atividade dos registradores, tornando-se altamente questionável a sua oponibilidade em relação a terceiros, inclusive credores, comprometendo a própria segurança jurídica da operação.

(iv) Em se tratando de empresa privada, a Central Gestora de Garantia também está sujeita à falência, recuperação judicial ou extrajudicial e, em que pese conste no projeto de lei a constituição de patrimônio separado e incomunicável dessa entidade, o fato é que há risco. Nesse sentido, bastaria um erro em gestão de garantia de grande porte para gerar grandes prejuízos e, eventual, direito a indenização aos prejudicados.

Em virtude das ilegalidades expostas na anexa Nota Técnica, a AASP, em nome de seus associados, sugere a essa Casa Legislativa Federal a rejeição do PL nº 4.188/2021, ao menos no que tange à Central Gestora de Garantias, bem como ao Gestor de Garantias ou que se proceda à revisão do texto legislativo para dele suprimir as ameaças acima apontadas à segurança jurídica.

Ao ensejo, apresentamos nossos protestos de estima e consideração.



Mário Luiz Oliveira da Costa

Presidente

Associação dos Advogados de São Paulo

Senador Rodrigo Pacheco

Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal

MLOC/ACOF/ajrc

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

NOTA TÉCNICA ref. Projeto de Lei nº 4.188/2021 – Dispõe sobre o serviço de gestão especializada de garantias, o aprimoramento das regras de garantias, dentre outras alterações (Marco Legal de Garantias).

(i) Considerações iniciais: Das notas técnicas apresentadas por outras entidades

O PL nº 4.188/2021 estabelece que o intuito é dispor sobre “I - o serviço de gestão especializada de garantias; II - o aprimoramento das regras de garantias; III – o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bens móveis em caso de inadimplemento de contrato de alienação fiduciária; IV – a possibilidade de oneração e de uso de direitos minerários como garantia; V - o resgate antecipado de Letra Financeira; VI - a transferência de recursos no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); VII - a exclusão do monopólio da Caixa Econômica Federal em relação aos penhores civis; VIII - a alteração da alíquota do imposto de renda sobre rendimentos de investidores residentes ou domiciliados no exterior produzidos por determinados títulos e valores mobiliários; e IX - a alteração da composição do Conselho Nacional de Seguros Privados” (art. 1º), promovendo alterações em dispositivos do Código Civil e de diversas outras leis.

Porém, um dos pontos de maior controvérsia é a instituição do serviço de gestão especializada de garantias que, pelo projeto de lei, será realizado por pessoas jurídicas de direito privado que atuarão como instituições gestoras de garantia (IGG) (art. 3º).

Tal fato levou diversas entidades a apresentarem Notas Técnicas demonstrando os motivos pelos quais não se deve apoiar a adoção do serviço de gestão especializada de garantias.

A Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP, na qualidade de associação de classe do setor financeiro, que reúne como associados as maiores instituições financeiras que atuam no crédito imobiliário no Brasil, integrando o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), apresentou duas Notas Técnicas contrárias a proposta inicial de texto legal para criação de **Centrais Gestoras de Garantia (CGG)** e do **Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG)**.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

De igual maneira, o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (Codepre) e o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - BRASILCON, se manifestaram contrários à criação de **Centrais Gestoras de Garantia (CGG)** e do **Sistema Nacional de Gestão de Garantias (SNGG)**.

Tem-se conhecimento, ainda, da Nota Técnica do **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB)**, entidade de classe de âmbito nacional dos oficiais de registro de imóveis, manifestando-se contra o disposto sobre o “serviço de gestão especializada de garantias”, criando as “instituições gestoras de garantia (IGG)”.

Em síntese, os motivos das entidades para rechaçar a proposta inserida no projeto de lei são: “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 novel 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 ou IGG; e) abandono de um sistema de registros públicos consolidado, que tem oferecido respostas com segurança jurídica e efetivação do direito de propriedade.”

(ii) Ilegalidades do PL nº 4.188/2021

a) Constituição de garantia genérica, sem vinculação a uma obrigação principal

O projeto de lei prevê no inciso II, do art. 3º que as Instituições Gestoras de Garantia (IGG) realizarão a constituição, o encaminhamento a registro e o pleito à execução das garantias.

O modelo de negócio desenhado compreende basicamente a gestão centralizada de garantias ofertadas por potenciais devedores de financiamentos ou operações creditícias. A operação, como bem delineado pela nota técnica do IRIB, perfaz-se triangularmente, embora não simultaneamente. O interessado contrata com a IGG a gestão de determinada(s) garantia(s), mediante instrumento próprio, tendo em vista a obtenção futura de créditos no mercado financeiro. A titularidade da(s) garantia(s) pertence à IGG. Não há, num

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120



primeiro momento (em tese), vínculo a uma obrigação principal (mútuo). A garantia é levada, assim, autônoma e abstrata, a registro público.

Na sequência, a instituição financeira, ao conceder o mútuo ao interessado, vincula o crédito àquela garantia, e “designa a IGG para atingir os fins” previstos na lei. Estabelece-se regime de afetação patrimonial e uma relação de “dever fiduciário”, fazendo pressupor que a IGG atua como *trustee* de vários outros credores da própria central (sem qualquer detalhamento e fixação de responsabilidades neste esquema jurídico-econômico).

Ao prever o registro de instrumento sem requisitos básicos (valor, data, vencimento etc.) — que são essenciais para terceiros conhecerem o valor da dívida — cria-se algo distinto do sistema civilista e registral brasileiro, inexistindo instrumento com a mesma correspondência. Ou seja, traça-se um sistema vago, ficando a cargo do Conselho Monetário Nacional (CMN) a responsabilidade de, posteriormente, especificar como tudo será feito, gerando extrema incerteza aos cidadãos e, em especial, ao mercado.

Vale destacar que no aspecto jurídico há uma série de preocupações envolvidas na criação das CGG ou IGG, como a constituição de uma garantia sem que haja a definição das características da operação de crédito que será garantida (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 entidade.

b) A quem compete executar as garantias em caso de descumprimento da obrigação?

Não resta dúvida de que um dos princípios norteadores do processo de execução é o de que este se dará em benefício do credor (CPC, art. 797), sem prejuízo do quanto definido no sentido de que se faça pelo modo menos gravoso ao devedor (executado) (CPC, no art. 805).

Entretanto, a partir da leitura do art. 3º é possível constatar uma inadequação redacional:

Art. 3º O serviço de gestão especializada de garantias será realizado por pessoas jurídicas de direito privado que atuarão como instituições gestoras de garantia.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

§ 1º As instituições gestoras de garantia realizarão, isolada ou conjuntamente, **as seguintes atividades:**

I – [...];

II - a constituição, o encaminhamento a registro e **o pleito à execução das garantias.** (grifos nossos)

A presente situação parece não dizer respeito ao titular do direito de crédito, mas em relação àquele que está incumbido em conseguir a paz social por intermédio da obtenção do devido provimento jurisdicional, ou seja, quem está habilitado a executar, aquele com capacidade postulatória para recuperar o crédito por meio da execução das garantias prestadas para o cumprimento da obrigação principal.

Isso porque não se pode analisar o inciso II, do art. 3º sem combiná-lo com a criação da figura do Agente de Garantia, criado por meio da alteração ao Código Civil pelo art. 15 do projeto de lei, onde o diploma civil passaria a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 853-A. Qualquer garantia poderá ser constituída, levada a registro, gerida e ter a sua execução pleiteada por um agente de garantia, que será designado pelos credores da obrigação garantida para esse fim e atuará em nome próprio e em benefício dos credores.

[...]

§ 3º O agente de garantia poderá ser, à escolha dos credores, um dos credores ou qualquer terceiro, e poderá ser substituído, a qualquer tempo, por decisão do credor único ou dos titulares que representem a maioria simples dos créditos garantidos, reunidos em assembleia, mas a substituição do agente de garantia somente será eficaz após ter sido tornada pública pela mesma forma por meio da qual tenha sido dada publicidade à garantia. (grifos nossos)

Diante disso, se mostra evidente a ilegalidade dos dispositivos e da figura do agente de garantias na medida em que viola prerrogativas exclusivas da advocacia. A Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil prevê em seu art. 1º que: “São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais.

Nessa mesma linha, o art. 2º estabelece que: “O advogado é indispensável à administração da justiça”, bem como o art. 5º “O advogado postula, em juízo ou fora dele, fazendo prova do mandato”.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120



Assim, não é possível que uma garantia tenha a sua execução pleiteada por um agente de garantia, que será designado pelos credores, podendo ser um dos credores ou qualquer terceiro, como se houvesse possibilidade de isso ser efetivado sem a intervenção da advocacia. E mais, outorgando de forma subliminar um instrumento de mandato por imposição legal.

Além da questão das prerrogativas, a concentração das garantias nesta central criaria um monopólio, na medida em que não é possível saber se seria factível a criação de outras centrais gestoras, o que acabaria por contrariar a livre concorrência e a liberdade de escolha do credor.

c) Risco sistêmico e assimetria informacional

Em sendo, como proposto, a titularidade das garantias em nome da Central Gestora e a instituição financeira a credora da operação, torna-se questionável que se trate de operação com garantia real, na medida em que a IGG ou CGG atuará em nome próprio e em benefício da instituição financeira (§5º, art. 3º). Além disso, tal instituição – IGG ou CGG – receberá a titularidade das garantias (§6º, art. 3º). Há um padrão no encadeamento dos dispositivos no sentido de deixar pouco claro, e até confusa, a forma como será o operacional de tal instituição.

Há indefinição sobre relevante aspecto: a não obrigatoriedade de vinculação à Central. A eventual obrigatoriedade seria manifestamente inconstitucional por violar o disposto no art. 5º, XVII, da Constituição Federal e caracterizaria uma interferência do poder público na atividade econômica. Eventual caráter obrigatório feriria o princípio da liberdade econômica.

Se impositivo o mecanismo, haveria concentração de todas as garantias existentes no mercado em nome de uma única entidade, com graves riscos sistêmicos. Mesmo que venha a se tornar um sistema integrado por mais de uma Central – o que é duvidoso, na medida em que não se sabe os critérios de criação e funcionamento de tal entidade - os riscos sistêmicos seriam muito altos, gerando a necessidade de custosos níveis de capital e reservas.

A constituição e o respectivo registro de garantia em favor das CGG sem indicação do valor, da vigência, agravados pela não publicização de valores, prazos e demais condições das operações de crédito a ela atreladas, representa uma grave quebra do princípio fundamental da publicidade registral e da própria atividade dos registradores, tornando-se

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

altamente questionável a sua oponibilidade em relação a terceiros, inclusive credores, comprometendo a própria segurança jurídica da operação.

Nesse contexto, outro risco é o da própria execução dos créditos pela falta de clareza acerca da dinâmica desse sistema de garantias, inclusive quanto ao controle de preferências nas hipóteses de múltiplos créditos; bem assim da substituição de garantias reais, titularizadas pela própria instituição financeira (credora), por uma relação fiduciária entre esta e a IGG ou CGG, sem contar a indefinição em relação aos graus na prelação dos créditos decorrentes de registros “internos”, nas centrais, apartados da ampla e segura publicidade jurídica, tal como definida na legislação constitucional, civil e registral.

Cumprе trazer a discussão posta em artigo de Maziteli Neto e Brandelli¹, onde destacam que a crise no mercado imobiliário dos Estados Unidos da América de 2008, conhecida como *subprime*, apesar de pouco visível, teve como uma das protagonistas desse episódio uma companhia chamada Mortgage Electronic Registration Systems, Inc. (Mers, Inc.), a qual dificultou a quantificação do risco de crédito dos ativos que eram securitizados em produtos que tinham como lastro recebíveis imobiliários oriundos dessas hipotecas, cuja má qualidade jurídica foi também ocultada pela Mers.

Porém, com o projeto de lei proposto está se criando um paradoxo, na medida em que a solução defendida aqui – criação de entidade privada IGG ou CGG para gerir as garantias – é exatamente a experiência já experimentada pelos norte-americanos, os quais, agora, para os problemas gerados pela Mers, passa desde a desapropriação ou banimento de seus registros à criação de um registro imobiliário nacional e unificado, com função pública, dotado de transparência e publicidade, indexado objetivamente (fólio real) como no Brasil².

O cenário mostra que o legislador está se valendo de valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, em afronta ao art. 20, LINDB.

Além disso, vale destacar o fato de que os direitos reais são oponíveis *erga omnes*. Essa oponibilidade significa que o conteúdo das faculdades tem eficácia diante de qualquer terceiro. O titular do direito real não precisa provar nada além da titularidade e de sua

¹ MAZITELI NETO, Celso e BRANDELLI, Leonardo. Uma Mers, Inc. à brasileira. *Conjur*, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-15/maziteli-neto-brandelli-mers-inc-brasileira>. Acesso em: 07.set.2022.

² MARSH, Tanya. *Foreclosures an the feilure os the American land title recording system*. Columbia Law Review. v. 111, mar. 2011. p. 24-26.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

violação. Há um fenômeno que amplia a eficácia do negócio jurídico para além das partes, em virtude da publicidade que decorre do registro.

Portanto, como destacado em obra (FREITAS, 2020, p. 146-147)³, de singular importância respeitar o princípio da publicidade registral, com os seguintes desdobramentos: (i) ela tem uma dimensão mais formal, que é a projeção externa das informações contidas no registro que podem ser obtidas por qualquer interessado mediante requisição, (ii) tem uma dimensão material, no sentido de que há um efeito constitutivo, especialmente para os direitos reais, dependente do ato de registro, *conditio sine qua non* para sua aquisição (PENTEADO, 2014, p. 347-348), e (iii) associada à publicidade, a regra visa a permitir que terceiros que venham a negociar com o devedor tenham conhecimento de seu estado financeiro e da parcela de seu patrimônio comprometida com a satisfação de débitos anteriores.

O efeito constitutivo do registro imobiliário significa que, por sua própria força, tem a capacidade de transmitir o direito real. Sem o ato registral, não se transfere o direito real. E há todo um encadeamento lógico que torna relevante o direito real; por exemplo, em caso de penhor, cuja essência da publicidade de sua constituição por meio de registro contém uma preferência de que decorreria a seqüela. Para a constituição do penhor, é preciso que seja alienável o bem sobre o qual se o institui.

Nada obstante o acima descrito, cabe um esclarecimento adicional: no que tange aos registros imobiliários, o princípio da territorialidade, cuja autonomia e imparcialidade são intrínsecas, a fim de garantir a segurança jurídica do comércio imobiliário.

Em síntese, o chamado princípio da territorialidade estabelece que o pedido de registro deve ser apresentado a um e somente um registro imobiliário: o da situação do imóvel. Nesse contexto, o princípio da territorialidade, ou a competência territorial, consiste em que o registrador deve exercer sua função dentro da área territorial definida em lei (FREITAS, 2020, p. 157).

Portanto, ao admitir o avanço do projeto de lei com a implementação da Central Gestora de Garantia e do Agente de Garantia deverá impor um retrocesso no sistema registral brasileiro. É evidente que das garantias reais depende o crédito, que é o coração de qualquer economia dinâmica em estados democráticos de direito, mas a eficiência na constituição e gestão de tais garantias não pode implicar na desestruturação de um sistema –

³ FREITAS, Antonio Carlos de Oliveira. **Título de crédito eletrônico e agronegócio**. São Paulo: Singular, 2020, p. 146-147.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120



que apesar de ter problemas que devem sempre buscar aprimoramento – é consagrado não apenas no Brasil, mas em outros países.

A implantação desse novo sistema imporá potencial risco sistêmico e assimetria informacional, posto que não dará publicidade suficiente e adequada aos cidadãos sobre a real situação imobiliária.

d) Recuperação Judicial

O projeto de lei é extenso e abrange outras alterações, mas os problemas de maior impacto estão na criação da CGG ou IGG e no Agente de Garantia. Há, por fim, a questão de, em caso de recuperação judicial do devedor, não se esclarecer como se daria a classificação dos créditos que contariam com a garantia gerida pela CGG.

E mais, amplia o privilégio contido no §3º, do art. 49, da Lei nº 11.101/2005 conferindo às garantias recebidas por instituições gestoras de garantias os mesmos direitos e privilégios das garantias concedidas sem intermediação da instituição gestora de garantia (art. 4º).

Nessa linha de raciocínio, o receio do que pode advir é de disfuncionalidade sistêmica. Isso porque em se tratando de empresa privada, a Central Gestora de Garantia também está sujeita à falência, recuperação judicial ou extrajudicial e, em que pese conste no projeto de lei a constituição de patrimônio separado e incomunicável dessa entidade, o fato é que há risco. Nesse sentido, bastaria um erro em gestão de garantia de grande porte para gerar grandes prejuízos e, eventual, direito a indenização aos prejudicados.

A simples previsão de que a decretação de regime especial, recuperação judicial ou extrajudicial, falência, liquidação judicial ou qualquer outro regime de recuperação ou de dissolução da instituição gestora de garantia não prejudicará a efetividade das garantias constituídas no âmbito do contrato de gestão de garantias (art. 9º) não é suficiente.

Isso porque não há clareza de que haverá mais de uma Central Gestora de Garantia, até porque não há detalhes de como será a sua constituição, o patrimônio necessário para sua criação e outros elementos essenciais para transparência de tal informação. E se houver apenas uma única empresa desempenhando tal mister? Sem dúvida haverá um colapso no sistema de garantias, nas operações de crédito e provavelmente no sistema financeiro.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120

Outro ponto de atenção, ainda pelo fato de que a entidade criada pelo projeto de lei – IGG ou CGG – poderá se confundir com a do Agente de Garantia. Isso porque a central gestora (§2º, art. 5º) terá as garantias constituídas no âmbito do contrato de gestão de garantias e estas servirão para assegurar todas as operações de crédito autorizadas pelo prestador da garantia, além daquelas necessárias para que a instituição gestora de garantia receba em nome próprio a titularidade das garantias. Isso combinado ao disposto no §3º, do art. 853-A a ser incluído no Código Civil evidencia que o agente de garantia poderá ser, à escolha dos credores, um dos credores ou qualquer terceiro, inclusive ela própria, a IGG.

Essa confusão de figuras ou de papéis torna ainda pior o cenário ao se avaliar o conteúdo do § 6º, do art. 853-A, onde prevê que após receber o valor do produto da realização da garantia, o agente de garantia disporá do prazo de 10 dias úteis para efetuar o pagamento aos credores. Porém, fica o questionamento: e se o agente de garantia não efetuar tal depósito? Como ficará a recuperação efetiva do crédito do credor originário, titular da obrigação inadimplida?

Assim, há que se pensar pragmaticamente sobre os riscos envolvidos no caso de aprovação do PL n. 4.188/2021, mais propriamente em relação à IGG e ao Agente de Garantia, quais sejam:

- (i) substituição de um sistema tradicional, que tem lastreado o desenvolvimento econômico do país, por um obscuro monopólio privado;
- (ii) 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;
- (iii) potencial judicialização dos conflitos em meio à falta de clareza sobre a dinâmica desse novel sistema de garantias, inclusive quanto ao controle de preferências nas hipóteses de múltiplos créditos;

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120



- (iv) substituição de garantias reais, titularizadas pela própria instituição financeira (credora), por uma relação fiduciária entre esta e a CGG ou IGG;
- (v) abandono de um sistema de registros públicos consolidado, que tem oferecido respostas com segurança jurídica e efetivação do direito de propriedade;
- (vi) constituição de garantia genérica, sem vinculação a uma obrigação principal;
- (vii) indefinição acerca de a quem competiria executar as garantias em caso de descumprimento da obrigação;
- (viii) risco sistêmico e assimetria informacional; e
- (ix) problemas em caso de recuperação judicial.

(iii) Conclusão

Considerando as ilegalidades expostas nesta Nota Técnica, a AASP sugere a rejeição do PL nº 4.188/2021, ao menos no que tange à Central Gestora de Garantias, bem como ao Gestor de Garantias ou que se proceda à revisão do texto legislativo para dele suprimir as ameaças acima apontadas à segurança jurídica.

Unidade Centro

Álvares Penteado, 151/165
Edifício Theotonio Negrão
Centro, São Paulo-SP
CEP: 01012-905

Unidade Jardim Paulista

Alameda Santos, 2.159, 15º andar
Edifício Santos Augusta
Jardim Paulista, São Paulo-SP
CEP: 01419-002

Unidade Brasília

SBS Quadra 2, Bloco E, sala 206,
Parte E-19, Ed. Prime Business,
Asa Sul, Brasília-DF
CEP: 700070-120