

# PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI 4.188 DE 2021: "PL DAS GARANTIAS"

---

*LEGAL OPINION REGARDING THE BILL INVOLVING GUARANTEE RIGHTS THAT WAS  
PROPOSED BY THE BRAZILIAN EXECUTIVE BRANCH (BILL 4,188/2021)*

**LARISSA MARIA DE MORAES LEAL**

Professora Adjunta da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco (FDR-UFPE). Doutora em Direito pela UFPE. Advogada.  
larissa\_maria@uol.com.br

**VENCESLAU TAVARES COSTA FILHO**

Professor Adjunto da Universidade de Pernambuco (UPE). Doutor em Direito pela UFPE. Advogado.  
venceslautavares@hotmail.com

**ROBERTO PAULINO DE ALBUQUERQUE JUNIOR**

Professor Adjunto da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco (FDR-UFPE). Doutor em Direito pela UFPE. Oficial de Registro de Imóveis do 5º Ofício de Salvador/BA.  
rpa\_jr@yahoo.com.br

**RESUMO:** O Poder Executivo Federal apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4.128, de 2021, denominado "PL das Garantias", com o objetivo de estabelecer uma nova sistemática de gestão de direitos de garantia no Brasil. O projeto, contudo, se ressentia de vícios de competência e de problemas de mérito, razão pela qual se recomenda a sua rejeição.

**PALAVRAS-CHAVE:** PL das garantias – Procedimento legislativo – Gestão especializada de garantias – Tutela do consumidor de crédito – Regulação do sistema financeiro.

**ABSTRACT:** The Brazilian Executive Branch has presented to the Congress a bill involving guarantee rights. The purpose of such bill is to establish a new framework to ensure that debtors' liabilities are met. Notwithstanding the alleged purposes, the paper advocates that such bill shall not pass due to flaws involving legislative initiative and the bill's content by itself.

**KEYWORDS:** Bill involving guarantee rights – Legislative Procedure – Operation of guarantee rights – Consumer credit protection – Financial system regulation in Brazil.

1. Trata-se de Projeto de Lei (PL) apresentado pelo Poder Executivo federal que visa a estabelecer novo regramento sobre: a) as garantias e o respectivo serviço de

gestão especializada; b) o resgate antecipado de Letra Financeira; c) transferências de valores do FUNDEB; d) a extinção do monopólio da Caixa Econômica Federal nas operações de penhores civis; e e) a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados.

No que toca à reforma do marco jurídico das garantias, o Governo Federal enuncia nas razões do PL a intenção de tornar mais eficiente a gestão das garantias, de modo a melhorar as condições e termos para os que pretendem obter a concessão de crédito e, assim, “estimular a redução das taxas de juros, elevar o número de alternativas de crédito e diminuir os custos operacionais para as instituições financeiras”.<sup>1</sup>

2. Não obstante as boas intenções do Governo Federal em relação à melhoria do ambiente de negócios, é de se reconhecer que é questionável o impacto desta reforma na facilitação da concessão do crédito ou na redução da taxa de juros. Tais questões estão indubitavelmente ligadas ao domínio da macroeconomia, que é complexa e multifatorial.

A redução ou o aumento da taxa de juros ligam-se a questões tais como a (des)valorização da moeda nacional, estímulos ao investimento estrangeiro e ao consumo, endividamento do Governo, eficiência das garantias de crédito etc. Experiências nacionais anteriores já demonstraram que a alta dos custos não se combate meramente por leis e decretos, dependendo muito mais da melhora do ambiente econômico.<sup>2</sup>

3. Nesse sentido, em um cenário de forte crise pós-pandêmica, causa-nos preocupação a introdução de uma lei que termine por servir de estímulo ao endividamento das famílias, tendo em vista a experiência internacional da crise das subprimes em 2008, devida ao estímulo a tomada de empréstimos garantidos por hipotecas na América do Norte.<sup>3</sup>

Nesse ponto, convém lembrar que a produção legislativa brasileira vem apontando para ponto diametralmente oposto. O Código de Defesa do Consumidor foi

- 
1. “Estimam-se ganhos potenciais de escala e de escopo desse serviço, tornando mais eficiente o uso de garantias no processo de concessão de crédito, com expectativa de melhora nas condições e termos para os tomadores. Como será demonstrado a seguir, o instrumento tem o potencial de estimular a redução das taxas de juros, elevar o número de alternativas de crédito e diminuir os custos operacionais para as instituições financeiras. Espera-se, portanto, um aumento da eficiência e uma redução de barreiras à entrada no mercado de crédito.” (PL 4.188/21, exposição de motivos. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\_mostrarintegra?codteor=2113992]. Acesso em: 26.01.2022).
  2. Vale a consulta a: TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, p. 321-345, 2015.
  3. Sobre o tema: SILVA, Thiago Christiano; MUNIZ, Fabiano José; TABAK, Benjamin Miranda. Indirect and direct effects of the subprime crisis on the real sector: labor market migration. *Empirical Economics*, London, v. 1, p. 1, 2021.

revisão em 2021 e teve seu texto alterado nos termos da Lei 14.181, de 1º de julho, chamada de Lei do Superendividamento. Ao tratar das relações entre os fornecedores de crédito e seus consumidores, o novo comando legal é claro: facilitação da revisão e da repactuação das dívidas e, nos termos de sua própria ementa, “(...) aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento”.

Há, portanto, clara incompatibilidade entre a recente lei ora mencionada e o chamado PL das Garantias, no qual não é possível encontrar qualquer conexão com as leis que atualmente formam o ordenamento jurídico brasileiro, tanto em matéria de direito do consumidor como de garantias e institutos de direitos reais.

4. Ademais, não se deve esquecer que a regulação do Sistema Financeiro Nacional deve observar o comando constitucional que institui reserva de lei complementar, nos termos do art. 192 da Constituição Federal de 1988.<sup>4</sup>

Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 2.591, a regulação do funcionamento dos entes do Sistema Financeiro Nacional está sob reserva de Lei Complementar. Nesse sentido, veja-se que um dos principais objetivos do PL é o de retirar competência que é exercida atualmente de forma exclusiva pela Caixa Econômica Federal enquanto ente do Sistema Financeiro Nacional na seara dos peñores civis.

Daí porque se conclui pela inconstitucionalidade formal de eventual lei ordinária que discipline esse e outros aspectos do Sistema Financeiro Nacional.

5. O PL também pretende positivizar cláusula de *cross default* ou de vencimento antecipado por inadimplência cruzada. O vencimento antecipado de dívidas já encontra previsão no Código Civil e na legislação extravagante.

Contudo, o PL pretende positivizar a possibilidade de estipulação de cláusula contratual que autoriza o credor a reputar vencido o empréstimo por antecipação e promover a execução da garantia em virtude do fato do devedor não haver cumprido obrigações em outros contratos celebrados com o credor, “independentemente de aviso ou interpelação judicial” (art. 5º, § 3º, V).

É interessante notar que existe norma técnica editada no âmbito do Ministério da Economia (Resolução 06, de 30 de março de 2020), que veda em seu art. 1º:

“A concessão de garantia da União a operação de crédito interno cujo contrato de financiamento contenha cláusula que preveja a possibilidade de vencimento antecipado decorrente de inadimplência ou descumprimento de obrigação do mutuário em outros contratos de financiamento que não sejam garantidos pela União.”

---

4. Por todos, BASTOS, Celso Ribeiro. Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Ed. RT, v. 17, p. 220-229, 1996.

---

LEAL, Larissa Maria de Moraes; COSTA FILHO, Venceslau Tavares; ALBUQUERQUE JUNIOR, Roberto Paulino de. Parecer sobre o Projeto de Lei 4.188 de 2021: “PL das Garantias”. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. vol. 31. ano 9. p. 379-383. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 2022.

Assim, resta preocupante a positivação da cláusula de vencimento antecipado por inadimplência cruzada (*cross default*) nestes termos, pois termina por violar os deveres de informação e de cooperação assegurados pelo Código Civil e pelo Código de Defesa do Consumidor, além de terminar por vulnerar a garantia constitucional do devido processo legal.<sup>5</sup>

6. Trata-se de um projeto que prevê a constituição de garantias sem definição prévia de seu objeto, ou seja, sem a indicação da dívida, de seu prazo de pagamento, da taxa de juros incidente. Isso viola o princípio da especialidade, elemento central do modelo de registro de imóveis atual, que constitui importante garantia de um regime jurídico de direitos reais oponíveis contra todos.<sup>6</sup>

Ademais, a ausência de controle de elementos como a taxa de juros no momento do registro da garantia aumenta a vulnerabilidade do consumidor de serviços bancários.

7. Por fim, ao estruturar um sistema registrário de natureza indefinida, cria-se um monopólio privado cujos limites regulatórios não estão em nada definidos. Não se sabe a quem competiria a fiscalização efetiva de tais centrais, o que destoa da sistemática atual, em que as Corregedorias-Gerais dos Estados e o Conselho Nacional de Justiça asseguram a transparência, a publicidade e as metas de eficiência dos serviços registrares.

8. Em razão dos fundamentos jurídicos apresentados, rogamos pela rejeição do PL apresentado.

Subscvem esta nota os seguintes membros da Rede de Direito Civil Contemporâneo:

Larissa Maria de Moraes Leal (Professora Adjunta – UFPE)

Roberto Paulino de Albuquerque Jr (Professor Adjunto – UFPE)

Venceslau Tavares Costa Filho (Professor Adjunto – UPE)

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: Ed. RT, v. 17, p. 220-229, 1996.

- 
5. Vide CRUZ SIMÕES, Diogo. *A cláusula de cross default: da admissibilidade ao controlo societário*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016, p. 50.
  6. Por todos, KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK, 2020. t. 1. v. 5. p. 274-285.

- CRUZ SIMÕES, Diogo. *A cláusula de cross default: da admissibilidade ao controle societário*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Lisboa, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.
- KÜMPEL, Vitor Frederico; FERRARI, Carla Modina. *Tratado notarial e registral*. São Paulo: YK, 2020. v. 5. t. 1.
- SILVA, Thiago Christiano; MUNIZ, Fabiano José; TABAK, Benjamin Miranda. Indirect and direct effects of the subprime crisis on the real sector: labor market migration. *Empirical Economics*, London, 2021. v. 1. p. 1.
- TABAK, Benjamin Miranda. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, p. 321-345, 2015.