

Parecer 345/2024-BCB/PGBC

Parecer sobre a legitimidade do Banco Central do Brasil para atuar perante o Supremo Tribunal Federal como *amicus curiae* nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.600, 7.601 e 7.608, promovidas contra os art. 6º, 9º e 10 da Lei 14.711, de 30 de outubro de 2023, que instituiu o Marco Legal das Garantias e tratam da busca e apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia. Manifestação pela validade das normas impugnadas.

Bernardo Henrique de Mendonça Heckmann

Procurador do Banco Central

Julia Cardoso Rocha

Procuradora-Chefe do Banco Central

Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho

Procurador-Geral do Banco Central, substituto

Parecer Jurídico 345/2024-BCB/PGBC
PE 266296

Brasília (DF), 17 de abril de 2024.

Ementa: Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.600, 7.601 e 7.608. Requerentes: União dos Oficiais de Justiça do Brasil (Unioficiais/BR), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais (Fenassojaf) e Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil (Afojebra), respectivamente. Normas impugnadas: arts. 6º, 9º e 10 da Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023, que instituiu o Marco Legal das Garantias, e tratam da busca e apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia. Legitimidade do Banco Central para atuar na condição de amicus curiae nos autos das ADIs. Razões para a improcedência dos pedidos: breve síntese sobre a origem da Lei nº 14.711, de 2023; ausência de violação constitucional; análise econômica do direito: estudo indicativo de que as normas impugnadas tendem a contribuir para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito. Conclusão pela constitucionalidade.

Senhora Procuradora-Chefe,

ASSUNTO

Trata-se de manifestação a ser encaminhada ao egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) como contribuição do Banco Central do Brasil (BCB), na qualidade de *amicus curiae*, para o deslinde da controvérsia constitucional versada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.600, 7.601 e 7.608, que, em síntese, se insurgem contra a busca e apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia, prevista nos arts. 6º, 9º e 10 da Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023, que instituiu o chamado Marco Legal das Garantias.

2. Em resumo, a ADI nº 7.600 foi proposta pela União dos Oficiais de Justiça do Brasil (Unioficiais/BR) contra o procedimento de busca e apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia, introduzido pelo art. 6º da Lei nº 14.711, de 30 de outubro de 2023, na parte em que incluiu o art. 8º-C e os §§ 1º a 11 no Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969.

3. Já a ADI nº 7.601 foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra as regras de consolidação da propriedade relacionadas à alienação fiduciária de bem móvel, também previstas no art. 6º da Lei nº 14.711, de 2023, e aos processos de execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca e da garantia imobiliária em concurso de credores, estabelecidos, respectivamente, nos arts. 9º e 10 do citado diploma legal.

4. Por sua vez, a ADI nº 7.608 foi proposta pela Associação Nacional dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais (Fenassojaf) e pela Associação Federal dos Oficiais de Justiça do Brasil (Afojebra) contra regras atinentes à consolidação da propriedade e ao procedimento de busca e

apreensão extrajudicial de bem móvel objeto de alienação fiduciária em garantia, previstas no art. 6º da Lei nº 14.711, de 2023, bem como ao processo de execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca, instituído pelo art. 9º da mesma Lei.

5. Os requerentes das mencionadas ações alegam, em parte ou em sua totalidade, que as previsões legais objeto de impugnação atentariam contra o fundamento republicano da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal (CF)) e os seguintes direitos fundamentais previstos no art. 5º da CF: da vida e segurança (*caput*), da proteção da intimidade (inciso X), da inviolabilidade residencial (inciso XI), do sigilo dos dados (inciso XII) e da propriedade e do atendimento a sua função social (incisos XXII e XXIII). Além disso, argumentam que os processos de execução extrajudicial previstos nos arts. 6º, 9º, e 10 da Lei nº 14.711, de 2023, violariam os princípios do devido processo legal, da inafastabilidade da jurisdição, da ampla defesa e do contraditório, sendo incompatível com o artigo 5º, incisos XXXV, LIII, LIV e LV, da CF, na medida em que possibilitariam ao credor fiduciário a excussão do patrimônio do devedor sem a participação do Poder Judiciário.

6. O Advogado-Geral da União se manifestou pela improcedência do pedido em todas as ações citadas, defendendo a constitucionalidade das normas impugnadas.

7. Esse foi o breve relato, passo a analisar o caso.

APRECIÇÃO

I. LEGITIMIDADE DO BANCO CENTRAL PARA ATUAR NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE* NOS AUTOS DAS ADIS NºS 7.600, 7.601 e 7.608

8. O Banco Central do Brasil é entidade com notória especialização na matéria versada no processo em tela, sendo dotado de capacidade objetiva para contribuir tecnicamente para a decisão a ser proferida, uma vez que, nos termos da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, tem como um de seus objetivos “*zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro*”.

9. Além disso, reputo que o interesse da Autoridade Monetária Autônoma é institucional, voltado ao interesse público, na tutela da própria sociedade. O objetivo da atuação do BCB, que não defende direito próprio, é trazer ao processo exame técnico e isento sobre as questões debatidas.

10. A intervenção no processo pretendida pelo BCB tem intuito colaborativo e, por sua própria natureza, é pontual e terá por finalidade contribuir com informações técnicas que agreguem valor ao conteúdo do julgamento. O objetivo da Autoridade Monetária é, na função de “colaborador qualificado”, gerar o efeito benéfico de evitar risco contornável e desnecessário, podendo impedir a multiplicação de decisões genéricas e, conforme o caso, equivocadas, cujos efeitos possam provocar graves prejuízos à ordem econômica e social, gerando graves externalidades negativas.

11. Destaco, aliás, que o BCB participou, efetivamente, na qualidade de *amicus curiae*, dos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 860.631, que tratava de objeto parcialmente correlato ao se insurgir contra o procedimento de execução extrajudicial da garantia de alienação fiduciária em

face da Constituição da República, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese: “É constitucional o procedimento da Lei nº 9.514/1997 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia, haja vista sua compatibilidade com as garantias processuais previstas na Constituição Federal.”.

12. Assim, diante do até aqui narrado, é evidente que o BCB não somente possui legitimidade para atuar no feito na condição de *amicus curiae*, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 138 do Código de Processo Civil¹ e art. 6º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999², como tal intervenção é pertinente e oportuna à medida que pode oferecer ao egrégio Supremo Tribunal Federal subsídios sobremaneira relevantes para o deslinde da controvérsia, nos termos das razões seguintes.

II. RAZÕES PARA A IMPROCEDÊNCIA DAS ADIS NºS 7.600, 7.601 E 7.608

II.1 Breve síntese sobre a origem da Lei nº 14.711, de 2023

13. Observo, inicialmente, que a Lei nº 14.711, de 2023, teve sua origem no Projeto de Lei (PL) nº 4.188, de 2021, submetido por iniciativa do Poder Executivo à deliberação do Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 625, de 25 de novembro de 2021³.

14. De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial nº 242/2021 ME, de 8 de novembro de 2021⁴, anexada à referida Mensagem, a seção da proposta de lei que tratava do aprimoramento das regras de garantias decorreu de discussões no âmbito de ação estratégica conduzida pelo Governo Federal, o qual contou com o então Ministério da Economia, com o Banco Central do Brasil e com associações representativas do mercado de crédito. Ao longo desse trabalho, conforme exposto no documento, “objetivou-se elaborar proposta para aumentar a eficiência das garantias ofertadas no mercado imobiliário e diminuir a insegurança jurídica atualmente observada pelos agentes econômicos, principalmente no processo de execução de bens imóveis”.

15. Em relação especificamente à hipoteca, a aludida Exposição de Motivos, menciona que “as alterações propostas objetivam recuperar o uso desse instrumento como modalidade de garantia de financiamento imobiliário”, tendo em vista que no Brasil esse instituto era utilizado, à época, em apenas 6% das operações de crédito imobiliário, diferentemente do que se verifica em outros países. Essa situação, de acordo com o documento, “decorre sobretudo da insegurança jurídica que envolve a excussão hipotecária”, haja vista que “as previsões normativas contidas no Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966, possuem falhas e estão desatualizadas, o que implica que a execução extrajudicial hipotecária seja frequentemente judicializada”.

¹ “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

² “Art. 6º [...]”

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309054>. Acesso em 8 abr. 2024.

⁴ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2112509. Acesso em: 8 abr. 2024.

16. Com o objetivo de minimizar esses problemas, a proposta enviada pelo Poder Executivo previu a possibilidade de que os créditos garantidos por hipoteca sejam executados de forma extrajudicial, independentemente de previsão contratual, mediante procedimento similar àquele vigente para a alienação fiduciária, com adequações realizadas em razão das especificidades da hipoteca.

17. Ao longo da tramitação do Projeto de Lei nº 4.188, de 2021, alterações foram realizadas nos dispositivos atinentes aos temas mencionados *ut supra* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo preservada, no entanto, de modo geral, a essência das proposições originais.

18. Além disso, por meio da Emenda nº 15, proposta no âmbito da Câmara dos Deputados, foi incluído dispositivo específico tratando de mudanças no Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, que dispõe sobre a **alienação fiduciária de bem móvel**, que originou a disposição legal ora impugnada. Conforme a justificativa então apresentada, o texto proposto teve como base o parecer de relator elaborado pelo Senador Oriovisto Guimarães no âmbito do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 478, de 2017⁶, de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, e tinha como escopo dispor “sobre o procedimento facultativo do credor fiduciário para a cobrança extrajudicial de dívidas previstas em contratos com cláusula de alienação fiduciária (garantia) de bem móvel, por meio do uso do instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis”. Com isso, buscava-se “estender para os bens móveis uma ferramenta que funciona e que já foi amplamente experimentada em nosso país”, fazendo-se referência ao processo de execução dos créditos garantidos por alienação fiduciária de coisa imóvel. Para justificar a referida proposição, o autor da Emenda apresentou os seguintes argumentos transcritos a seguir:

A busca e apreensão, em sentido amplo, é procedimento aceito como compatível com a Constituição Federal, nos termos do disposto no art. 5º, incisos LV e LIV da CF, na medida em que o desapossamento sumário de bens não deixa de garantir a ampla defesa e o contraditório.

A ideia de que a busca e apreensão possa ser extrajudicial vem ao encontro de importantes alterações e transformações que ocorrem no direito e, em especial, no constitucionalismo contemporâneo.

É justamente nessa linha de transformação que se observa o atual sentido que tomam os princípios constitucionais garantidores do devido processo legal mediante outras formas de realização da justiça, da possibilidade de que se possa prescindir de uma decisão judicial propriamente dita na resolução de conflitos, como a conciliação, a transação, esta, inclusive, em matéria penal.

Essa orientação é marcante no campo jurisdicional. Observa-se que a busca da efetividade processual tem como decorrência uma tendência à desjudicialização dos atos executivos, retirando-se dos tribunais aquelas tarefas que não constituem o núcleo duro da atividade jurisdicional, com o escopo de libertá-la de realidades burocráticas e permitam desafogá-la, ao transferir para outras entidades o desempenho de funções que não digam diretamente respeito à administração da justiça, isto é, ao poder estatal de definir o direito nos conflitos sociais.

5 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2310650>. Acesso em 8 abr. 2024.

6 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131778>. Acesso em 8 abr. 2024.

É neste sentido que a emenda busca diminuir o número de demandas idênticas que chegam todos os dias à análise do Poder Judiciário. Segundo um levantamento realizado em 31 de dezembro de 2015, tramitavam pelos cartórios judiciais de todo o País o número absurdo de 466.931 ações de busca e apreensão de bens móveis alienados fiduciariamente.

Para diminuir essa pressão sobre o Poder Judiciário, já que tais ações são movidas pelos agentes financeiros, após o esgotamento de todas as medidas extrajudiciais de negociação da dívida, é que se propõe a modernização legislativa.

Não se trata, propriamente, de um mecanismo que viole o monopólio do Poder Judiciário, mas que assegura ao credor fiduciário, com a concordância prévia do devedor fiduciante, o direito de acionar o mecanismo capaz de realizar o direito sem necessidade de intervenção judicial, mas que não represente nem a sua exclusão, nem em omissão a proteções procedimentais fundamentais como o direito à ampla defesa e ao contraditório, respeito à dignidade do consumidor.

A emenda vem ao encontro da necessidade de garantir a efetividade do direito material num ambiente de desjudicialização da execução civil, como respeito ao princípio da eficiência. Propõe-se, dessa forma, um instrumento legal que procura favorecer a missão de melhorar a crise de gestão que vive o Poder Judiciário.

Contando com o apoio dos nobres pares, buscaremos maior segurança jurídica e facilitaremos o processo de recuperação de crédito de bens dados em garantia.

19. Essa proposição, incorporada ao texto aprovado pelo Congresso Nacional com a realização de ajustes em relação à proposta originalmente apresentada, foi objeto de veto por Sua Excelência, o Presidente da República, nos termos da Mensagem nº 560, de 30 de outubro de 2023⁷, por considerar, em síntese, que “os dispositivos, ao criarem uma modalidade extrajudicial de busca e apreensão do bem móvel alienado fiduciariamente em garantia, acabaria por permitir a realização dessa medida coercitiva pelos tabelionatos de registro de títulos e documentos, sem que haja ordem judicial para tanto, o que violaria a cláusula de reserva de jurisdição e, ainda, poderia criar risco a direitos e garantias individuais, como os direitos ao devido processo legal e à inviolabilidade de domicílio, consagrados nos incisos XI e LIV do caput do art. 5º da Constituição”, no que pese o Banco Central ter defendido, à época, a ausência de inconstitucionalidade formal ou material, nem impropriedade jurídica contrária ao interesse público que justificasse a recomendação de veto presidencial ao PL nº 4.188, de 2021, conforme se depreende da seguinte conclusão do Parecer Jurídico 1198/2023-BCB/PGBC:

CONCLUSÃO

19. Ante o exposto, sob a perspectiva das atribuições do BCB, não identifiquei inconstitucionalidade formal ou material, nem impropriedade jurídica contrária ao interesse público que justifique recomendação de veto presidencial ao PL nº 4.188, de 2021, na forma do disposto no art. 66, § 1º, da Constituição da República.

20. O referido veto presidencial foi rejeitado pelo Congresso Nacional, em 14 de dezembro de 2023, conforme Ofício nº 348, do Congresso Nacional, de 21 de dezembro de 2023⁸, e as partes vetadas relativas ao assunto em tela foram promulgadas pelo Presidente da República, em 22 de dezembro de 2023.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-560-23.htm. Acesso em 8 abr. 2024.

⁸ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2382510. Acesso em 8 abr. 2024.

21. Com isso, o Decreto-Lei nº 911, de 1969, em seu art. 8º-B, passou a prever que “*desde que haja previsão expressa no contrato em cláusula em destaque e após comprovação da mora na forma do § 2º do art. 2º deste Decreto-Lei, é facultado ao credor promover a consolidação da propriedade perante o competente cartório de registro de títulos e documentos no lugar do procedimento judicial a que se referem os arts. 3º, 4º, 5º e 6º deste Decreto-Lei*”. Adicionalmente, o art. 8º-C, § 1º, desse ato normativo passou a prever que, caso o bem não tenha sido entregue ou disponibilizado voluntariamente no prazo legal, o credor poderá requerer ao oficial de registro de títulos e documentos a busca e apreensão extrajudicial, **sendo facultado, no caso de veículos automotores, por força do art. 8º-E, a promoção dos procedimentos de execução extrajudicial perante os órgãos executivos de trânsito dos Estados.**

II.2 Ausência de violação constitucional

22. Como se sabe, a Constituição da República reserva à jurisdição o uso da força, mas também incentiva as pessoas a promoverem a resolução de conflitos sem a interferência do Poder Judiciário. Noutro dizer, o monopólio exercido pelo Poder Judiciário não seria o da solução dos conflitos, mas o da resolução materialmente forçada deles.

23. Nesse sentido, várias são as normas constitucionais e infraconstitucionais que preveem e incentivam formas extrajudiciais de solução das controvérsias. A título de exemplo, cito os §§ 1º e 2º do art. 114 da Constituição, que se referem à negociação coletiva e à arbitragem como maneiras preferenciais para a resolução de conflitos na seara trabalhista; em nível infraconstitucional, menciono a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), cujo art. 107 disciplina a Convenção Coletiva de Consumo, instrumento de composição do conflito consumerista; e a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, que faculta às pessoas capazes de contratar valerem-se da arbitragem “*para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis*” (art. 1º).

24. Como se denota, a garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário (Constituição, art. 5º, inciso XXXV) não constitui óbice para a previsão legal de formas extrajudiciais de solução dos conflitos. Há de se respeitar, no entanto, a voluntariedade. Persistem as regras de que o mais forte não pode impor sua vontade ao mais fraco e, conseqüentemente, de que cabe apenas ao Poder Judiciário a execução forçada das medidas materiais de concretização dos direitos.

25. Dessa forma, já é possível afirmar que as inovações trazidas pela Lei nº 14.711, de 2023, são constitucionais. In casu, o impugnado art. 8º-B do Decreto-Lei nº 911, de 1969, por exemplo, prevê que as partes podem firmar, voluntariamente, um contrato de alienação fiduciária, que prevê, de maneira “*expressa [e] em cláusula em destaque*”, ser “*facultado ao credor promover a consolidação da propriedade perante o competente cartório de registro de títulos e documentos no lugar do procedimento judicial*” (art. 8º-B, caput).

26. Como bem pontuou o Advogado-Geral da União, em sua manifestação de 25 de março de 2024, juntada na ADI nº 7.600, o tabelião do cartório de registro de títulos e documentos deverá ouvir as alegações do devedor e, após, verificará se o alegado descumprimento contratual realmente existiu e, se for o caso, averbará a consolidação da propriedade fiduciária.

27. No caso dos arts. 9º e 10 da Lei nº 14.711, de 2023, ocorre algo semelhante: pessoas plenamente capazes firmam um contrato com garantia hipotecária e, voluntariamente, concordam que o procedimento de excussão da garantia hipotecária se fará diretamente perante o oficial do registro de imóveis. A propósito, saliento o teor do § 15 do citado art. 9º, segundo o qual “o título constitutivo da hipoteca deverá conter, sem prejuízo dos requisitos de formado art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou da lei especial, conforme o caso, como requisito de validade, **expressa previsão do procedimento previsto neste artigo**, com menção ao teor dos §§ 1º a 10 deste artigo” (destaquei).

28. Sublinho que, tanto numa (art. 8º-B) como noutras hipóteses (arts. 9º e 10), o devedor pode, a qualquer momento, socorrer-se do Poder Judiciário para evitar ou reparar ilegalidades e abusos.

29. Dessa forma, inexistente aqui violação do inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República. Nesse sentido, como bem consignou o Advogado-Geral da União, em sua manifestação juntada na ADI nº 7.600:

Tudo o que o art.8º-B do Decreto-Lei nº 911/1969 e os arts. 9º e 10 da Lei nº 14.711/2023 autorizam os oficiais dos cartórios a fazer contam com a autorização expressa das partes contratantes. É verdade que pode haver controvérsia quanto à existência da mora do devedor, mas a resolução desse conflito pelo oficial do cartório também se inclui na manifestação de vontade das partes contratantes.

30. Destaco que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela constitucionalidade da execução extrajudicial, tanto de contratos de alienação fiduciária quanto de avenças com garantia hipotecária. Confirmam-se as ementas dos acórdãos dos recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 982.DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. LEI 9.514/1997. CLÁUSULA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA DOS CONTRATOS DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO.ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONFIRMA A VALIDADE DA EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 5º, INCISOS XXIII, XXV, LIII, LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.INEXISTÊNCIA DE ÓBICE AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO.PROCEDIMENTO COMPATÍVEL COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E DESPROVIDO, COM FIXAÇÃO DE TESE

1. A Lei 9.514/1997 dispõe de medidas indutivas ao cumprimento das obrigações contratuais, sob a orientação de redução da complexidade procedimental e sua desjudicialização, cuja aplicação pressupõe o consentimento válido expresso das partes contratantes e a ausência de exclusão total de apreciação da situação pelo Poder Judiciário.

2. A jurisprudência desta Corte, em questão análoga, firmou-se no sentido da recepção do Decreto-Lei 70/1966, inclusive quanto à validade da execução extrajudicial da garantia hipotecária, fixando-se como tese do Tema 249 da Repercussão Geral: “É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-lei nº 70/66” (RE 627.106, Rel. Min. Dias Toffoli)

3. *A execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, prevista na Lei 9.514/1997, é compatível com as garantias constitucionais, destacando-se inexistir afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e do acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CF/88) e do juiz natural (art. 5º, LIII, CF/88), posto que se assegura às partes, a qualquer momento, a possibilidade de controle de legalidade do procedimento executório na via judicial*

4. *Inexiste, igualmente, violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF/88), tendo em vista que o procedimento extrajudicial que confere executoriedade ao contrato de financiamento imobiliário é devidamente regulamentado pela legislação de regência, não se tratando de procedimento aleatório ou autoconduzido pelo próprio credor.*

5. *A questão revela tema de complexa regulação econômica legislativa, com efeitos múltiplos na organização socioeconômica, que promove tratamento constitucionalmente adequado à questão, no equilíbrio entre a proteção pelos riscos assumidos pela instituição credora e a preservação dos direitos fundamentais do devedor, adequando-se aos influxos decorrentes do referencial teórico da Análise Econômica do Direito (Law and Economics), além de alinhar-se à tendência do direito moderno de desjudicialização.*

6. *Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO.*

7. *Proposta de Tese de Repercussão Geral: “É constitucional o procedimento da Lei nº 9.514/1997 para a execução extrajudicial da cláusula de alienação fiduciária em garantia, haja vista sua compatibilidade com as garantias processuais previstas na Constituição Federal.*

(RE nº 860.631, Relator: Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 26 de outubro de 2023, publicado em 14 de fevereiro de 2024. Destaquei.)

Direito processual civil e constitucional. Sistema financeiro da habitação. Decreto-lei nº 70/66. Execução extrajudicial. Normas recepcionadas pela Constituição Federal de 1988. Precedentes. Recurso extraordinário não provido

1. *O procedimento de execução extrajudicial previsto pelo Decreto-Lei nº70/66 não é realizado de forma aleatória, uma vez que se submete a efetivo controle judicial em ao menos uma de suas fases, pois o devedor é intimado a acompanhá-lo e pode lançar mão de recursos judiciais se irregularidades vierem a ocorrer durante seu trâmite*

2. *Bem por isso, há muito a jurisprudência da Suprema Corte tem estabelecido que as normas constantes do Decreto-lei nº 70/66, a disciplinar a execução extrajudicial, foram devidamente recepcionadas pela Constituição Federal de 1988*

3. *Recurso extraordinário não provido, propondo-se a fixação da seguinte tese de repercussão geral: “É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-lei nº 70/66.*

(RE nº 627.106, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 8 de abril de 2021, publicado em 14 de junho de 2021. Destaquei.)

31. Em seu voto no RE nº 860.631, o Ministro Luiz Fux destaca a diferença entre os institutos da alienação fiduciária e da hipoteca e afasta a alegação de desrespeito ao direito de propriedade em ambas as hipóteses. Observe-se:

Conforme assentado, sob a regência do Decreto-Lei 70/1966, atribuída-se aos contratos do Sistema Financeiro da Habitação - SFH a garantia da hipoteca, que é instituto distinto da alienação fiduciária de imóvel. Deveras, enquanto na primeira não ocorre transferência de propriedade (tem-se um direito real de garantia sobre coisa alheia), na alienação fiduciária opera-se, com escopo de garantia, a transferência da propriedade resolúvel do bem imóvel ao credor fiduciário (direito real sobre coisa própria)

Essa diferença, por si só, revelar-se-ia suficiente para afastar os fundamentos pela inconstitucionalidade do procedimento executório disposto na Lei 9.514/1997 referentes às alegações de que a legislação permitiria ao credor fiduciário indevida excussão do patrimônio do devedor. Isso porque, tratando-se de propriedade resolúvel, enquanto não satisfeita a condição — adimplemento do contrato —, a titularidade do bem permanece junto ao credor fiduciário, que detém a propriedade, ainda que resolúvel, do bem.

Nesse sentido, como destaquei ao manifestar-me favoravelmente ao reconhecimento da repercussão geral do tema, nos contratos de mútuo pelo Sistema Financeiro Imobiliário, com alienação fiduciária de imóvel, não há transmissão da propriedade ao devedor, mas tão somente transferência da posse direta do bem. Durante o eventual procedimento de execução extrajudicial, portanto, o credor fiduciário não se imiscui no patrimônio do devedor para executar bem de propriedade alheia, já que se cuida de propriedade do próprio credor. Trata-se, assim, de diferença substancial face à garantia da hipoteca, que deve ser desde logo assentada para a finalidade de análise da alienação fiduciária à luz dos princípios constitucionais invocados. Não obstante essas diferenças, destaca-se que esta Corte já afirmou a recepção, pela Constituição de 1988, do procedimento de execução extrajudicial da garantia hipotecária nos contratos do SFH, cujos fundamentos podem ser também aplicados, mutatis mutandis, ao enfrentamento dos argumentos ora erigidos em face do meio extrajudicial de execução da cláusula de alienação fiduciária em garantia, como detalhado adiante. (Destaquei.)

32. O Ministro Luiz Fux, no citado RE nº 860.631, também considera que a execução extrajudicial perante o oficial do cartório não viola a garantia de acesso ao Poder Judiciário, inclusive tendo em vista a voluntariedade dos contratantes quanto ao procedimento. Confira-se:

Do mesmo modo, também em relação à legislação ora analisada, o procedimento de execução extrajudicial levada a cabo pelo credor fiduciário não padece de vício de inconstitucionalidade no ponto, tendo em vista que fica resguardada ao devedor fiduciante a possibilidade de provocação oportuna do Poder Judiciário, caso verifique eventual mácula do procedimento ou considere a violação a direito de que se julgue titular. Os envolvidos dispõem, assim, de ampla liberdade para defender seus interesses em Juízo, em qualquer fase do procedimento, consoante preconiza o art. 5º, XXXV, da Carta Magna brasileira. É dizer, o fato de o procedimento específico realizar-se fora da jurisdição estatal não obsta o acesso ao Judiciário para dirimir controvérsias ou reprimir eventuais ilegalidades perpetradas no seu curso.

Nesse sentido, exemplifica-se, a partir da própria redação legislativa, a possibilidade de controle judicial posterior caso seja necessária ação de reintegração de posse do imóvel, na situação em que o devedor fiduciante nela permaneça após a consolidação da propriedade (art. 30 da Lei 9.514/1997). Trata-se de ocasião na qual será possível a análise judicial da legalidade do procedimento executivo, além de essa ser também providência possível acobertada pelo direito de ação em geral.

Desse modo, inexistente violação à garantia da inafastabilidade de jurisdição, tampouco há ofensa à garantia do juiz natural (art. 5º, LIII, CF/88), tendo em vista que, não obstante a consolidação da propriedade independentemente de intervenção judicial, assegura-se às partes a possibilidade de controle

de legalidade do procedimento executório na via judicial. Dispensa-se, assim, que o credor fiduciário obtenha na via judicial o reconhecimento do direito já avençado extrajudicialmente, sem prejuízo que o devedor fiduciante pleiteie suas razões em via própria junto ao Poder Judiciário.

[...]

Assim, ao firmar contrato de mútuo garantido por alienação fiduciária, o fiduciante manifesta sua vontade de permitir que eventual execução se dê extrajudicialmente, de acordo com os trâmites da Lei 9.514/1997, ressalvada a possibilidade de, a qualquer momento, ajuizar ação para sanar ilegalidade eventualmente praticada no curso do procedimento. Trata-se de elemento da política regulatória que permite maiores possibilidades de acesso ao financiamento imobiliário, a taxas de juros mais baixas, de modo que a supressão da previsão legislativa da medida de garantia poderia significar desbalanceamento desse equilíbrio regulatório desenvolvido legislativamente.

Esse ponto permite introduzir contributos possíveis de uma análise econômica da questão, sob o prisma de sua compatibilização aos meios de composição extrajudicial de conflitos, privilegiados pela legislação processual contemporânea. Com efeito, como forma de desafogar o Judiciário frente à avalanche de demandas que enfrenta, medidas de fortalecimento da execução extrajudicial e/ou da desjudicialização da execução têm sido fortalecidas nos últimos anos. Trata-se, aliás, de uma tendência identificada também nas experiências de direito comparado, na busca de formas de desburocratizar e simplificar o processo executivo, como assenta a doutrina especializada. (Destaquei).

33. Da mesma forma, o Ministro Luiz Fux expõe por que inexistente violação ao devido processo legal:

Na mesma linha, impõe-se o afastamento das alegações de ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art.5º, LIV e LV, da CF/88). Com efeito, a Lei 9.514/1997 dispõe de medidas indutivas ao cumprimento das obrigações contratuais, sob a orientação de redução da complexidade procedimental, cuja aplicação pressupõe o consentimento válido expresso das partes contratantes e a não-exclusão total de apreciação da situação pelo Poder Judiciário.

Em que pese se tratar de procedimento extrajudicial, observam-se na demanda executiva referente à alienação fiduciária de bens imóveis regras processuais que se coadunam com as disposições constitucionais e as normas gerais do Código de Processo Civil, aplicáveis a trâmites judiciais envolvendo direitos reais sobre bens imóveis. Com efeito, na linha do que já narrado acima, destaca-se que o procedimento se guia por requisitos essenciais à constituição e desenvolvimento do trâmite extrajudicial ora analisado, tais como: i) a provocação inicial exercida por requerimento do fiduciário; ii) a comunicação oficial do fiduciante por meio de intimação; e iii) a observância a normas de competência, uma vez que o requerimento deve ser apresentado perante o Cartório de Registro Imóveis competente.

Deveras, o procedimento extrajudicial que confere executoriedade ao contrato de financiamento imobiliário – e, em especial, o ato para a consolidação de propriedade fiduciária – é inicialmente conduzido perante o Ofício de Registro de Imóveis, órgão que, por delegação estatal, atua na verificação do preenchimento dos requisitos legalmente estipulados para essa providência. Não se trata, portanto, de procedimento aleatório ou autoconduzido pelo próprio credor, que poderia configurar ilegítima forma de autotutela de sua pretensão executiva.

[...]

Conclui-se, nessa linha, que o procedimento executivo previsto na Lei 9.514/1997 para satisfação de créditos decorrentes de alienação fiduciária em garantia de bem imóvel constitui medida adequada, na regulação legislativa de balanceamento entre a proteção pelos riscos assumidos pela instituição credora e a preservação dos direitos fundamentais do devedor, alinhando-se à tendência do direito moderno de transferir para o âmbito administrativo atos que antes demandavam intervenção obrigatória do Judiciário. (Destaquei.)

34. Nessa maturação, as mesmas razões invocadas pelo STF nos precedentes acima citados também servem para o deslinde das ADIs nºs 7.600, 7.601 e 7.608. O art. 8º-B do Decreto-Lei nº 911, de 1969, e os arts. 9º e 10 da Lei nº 14.711, de 2023, preveem mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos contratuais. Mecanismos que respeitam o devido processo legal e que, acima de tudo, podem ser objeto de contestação judicial por qualquer das partes. Contratos, a seu turno, celebrados por pessoas capazes e de forma voluntária.

35. No que concerne especificamente ao § 7º do art. 8º-B do Decreto-Lei nº 911, de 1969, que permite a notificação postal do devedor, com aviso de recebimento, “ao endereço indicado em contrato pelo devedor fiduciário, não exigido que a assinatura constante do aviso de recebimento seja a do próprio destinatário, desde que o endereço seja o indicado no cadastro”, importante registrar sua plena compatibilidade com as garantias do contraditório e da ampla defesa.

36. Isso porque, de forma semelhante, no âmbito judicial, o art. 246 do CPC prevê que “a citação será feita preferencialmente por meio eletrônico”. Já o § 4º do art. 248 do CPC determina que, quando necessária citação pelo correio, “nos condomínios edilícios ou nos loteamentos com controle de acesso, será válida a entrega do mandado a funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência, que, entretanto, poderá recusar o recebimento, se declarar, por escrito, sob as penas da lei, que o destinatário da correspondência está ausente”.

37. De tal modo, se o devedor informa seu endereço em contrato, e é de se exigir, tendo em vista o princípio da boa-fé contratual, que atualize esse endereço em caso de mudança, é bastante razoável considerá-lo ciente do processo de consolidação extrajudicial da propriedade fiduciária quando enviada correspondência para o mesmo endereço.

38. Dessa forma, não procede a alegação de inconstitucionalidade dos arts. 6º (na parte em que inclui o art. 8º-B ao Decreto-Lei nº 911, de 1969), 9º e 10 da Lei nº 14.711, de 2023.

39. Também não procede a impugnação relativa aos arts. 8º-D e 8º-E do Decreto-Lei nº 911, de 1969, incluídos pelo art. 6º da Lei nº 14.711, de 2023, haja vista que o art. 8º-D apenas sujeita o credor fiduciário à aplicação de multa e ao dever de indenizar se a cobrança extrajudicial for considerada indevida. É um dispositivo, portanto, que protege o devedor e desestimula os abusos na utilização desse meio mais rápido de satisfação de crédito.

40. Já o *caput* do art. 8º-E faculta ao credor, “quando se tratar de veículos automotores”, proceder à execução extrajudicial perante os órgãos executivos de trânsito dos estados. Como o § 1º, do art. 1.361, do Código Civil, autoriza a constituição da propriedade fiduciária dos veículos automotores “na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro”, é razoável que o procedimento extrajudicial de consolidação da propriedade fiduciária se dê perante esses órgãos, em vez dos cartórios de registro de títulos e documentos.

41. Aliás, saliento que o Supremo Tribunal Federal já validou a constitucionalidade do § 1º, do art. 1.361, do Código Civil:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PREQUESTIONAMENTO. O recurso extraordinário pressupõe o prequestionamento da matéria versada nas razões, sendo indispensável tenha havido debate e decisão prévios. RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio à interpretação de normas estritamente legais. PROPRIEDADE FIDUCIÁRIA – VEÍCULO AUTOMOTOR – REGISTRO. Surge constitucional o § 1º do artigo 1.361 do Código Civil no que revela a possibilidade de ter-se como constituída a propriedade fiduciária com o registro do contrato na repartição competente para o licenciamento do veículo.

(RE nº 611.639, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 21 de outubro de 2015; Publicação em 15 de abril de 2016. Destaqueei.)

42. Com relação ao art. 8º-C, *caput*, do Decreto-Lei nº 911, de 1969, objeto desta ação, o *caput* do mencionado dispositivo autoriza o credor, uma vez consolidada a propriedade fiduciária, a vender o bem objeto do contrato. Inexiste aqui problema jurídico-constitucional, pois “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa” (CC, art. 1.228, *caput*).

43. Não se pode olvidar que os processos de consolidação extrajudicial da propriedade fiduciária estão fundados na voluntariedade. As partes contratantes concordaram, livremente, com essa sistemática, quando da assinatura do contrato. Ainda que possam divergir quanto à existência de mora ou quanto ao montante do débito em aberto, concordaram em submeter essa disputa à análise do oficial de registro de títulos e documentos (tal qual numa arbitragem). Tanto é assim que aquilo que se espera do devedor, “na hipótese de não pagamento voluntário da dívida no prazo legal”, é a entrega ou disponibilização voluntária da coisa ao credor (Decreto-Lei nº 911, de 1969, art. 8º-B, § 11).

44. Somente se o devedor não entrega a coisa ao credor, é que tem lugar a busca e a apreensão extrajudicial. E, ao contrário do que alega a parte requerente, **os §§ 1º a 11 do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911, de 1969, não dão ensejo à prática de nenhum ato material de força contra o devedor.**

45. Como bem ponderou o Advogado-Geral da União, em sua manifestação juntada na ADI nº 7.600, note-se que os incisos do § 2º do referido art. 8º-C referem-se, basicamente, a **providências registrais em sistemas informatizados**. Tratando-se, por exemplo, de alienação fiduciária de um veículo, **nenhum oficial do cartório de títulos e documentos ou preposto de empresas privadas irá invadir a casa do devedor para retirar de lá o veículo**. Se o devedor, porém, resolver circular com o carro ou transferir sua posse (ilegítima) a outrem, **somente autoridades públicas estarão aptas a apreender o veículo, pois a busca e apreensão constará dos registros informatizados**.

46. A propósito, é necessário esclarecer que os §§ 4º, 5º e 6º do art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911, de 1969, não desrespeitam os direitos fundamentais de inviolabilidade da vida privada e do domicílio. É que as diligências que a lei autoriza o credor (ou terceiros mandatários) a realizar são apenas aquelas “para a localização dos bens”. **Repita-se: a lei não permite que o credor ou terceiros a seu mando pratiquem atos de força contra o devedor para reaver o bem alienado fiduciariamente.**

47. Ademais, o Advogado-Geral da União, em sua manifestação juntada na ADI nº 7.600, registrou que:

Como bem afirmou a Câmara dos Deputados, em suas informações, inexistem, no art. 8º-C do Decreto-Lei nº 911/1969 previsão de uso da força ou permissão para utilização de meios próprios para reaver o bem. Daí porque ‘não há nos dispositivos mencionados qualquer interferência nas garantias de inviolabilidade da casa e da intimidade privada’, uma vez que ‘o uso da força continua a exigir a intervenção judicial e qualquer atentado ao direito do devedor continua a ser passível de saneamento pela via judicial’ (fl. 20 das informações da requerida).

As inovações trazidas pelo Marco Legal das Garantias (Lei nº 14.177/2023), ora impugnado, possuem repercussões inegavelmente positivas no âmbito sócio-econômico. Como observado na manifestação da Subchefia de Assuntos Jurídicos nos autos, ‘com a criação de garantias mais robustas, é possível assegurar um maior acesso público ao sistema financeiro, com a potencial redução dos custos de spread e crescimento econômico’.

48. A expansão do acesso ao crédito, porém, depende do êxito do modelo de desjudicialização executiva das garantias reais. Isso porque parte relevante do custo de recuperação de ativos no Brasil é explicado pela limitação das alternativas de cobrança do sistema antes em vigor, cuja centralização no Judiciário contribuía para o aumento da taxa de inadimplência.

49. Ao aprimorar as estratégias de cobrança utilizadas tanto na alienação fiduciária (artigo 6º da Lei nº 14.711, de 2023) como nas garantias hipotecárias (artigo 9º), acrescentando formas de indução de pagamento e permitindo a participação de atores não jurisdicionais – como os oficiais de serventia extrajudicial e agentes dos departamentos de trânsito (Detrans) – o Marco Legal de Garantias trilha linha semelhante ao da Lei nº 9.514, de 1997, que teve sua legitimidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 860.631. No voto-condutor proferido nesse *leading case*, em que oficiou como Relator, o Ministro Luiz Fux pontuou o seguinte:

Nesse contexto, o sistema regulado pela Lei nº 9.514/1997 surgiu como importante alavanca ao setor imobiliário, tornando-o mais dinâmico e atraente a investimentos, sobretudo pela celeridade e efetividade na recuperação do crédito objeto de financiamento imobiliário. A partir daí, passou-se a observar o abandono gradual da garantia hipotecária, evidenciando-se, em comparação ao novo instituto, suas desvantagens, como a morosidade na execução judicial e o desfavorecimento da posição do credor hipotecário. Verifica-se, portanto, a instituição da alienação fiduciária em garantia como medida voltada à conciliação da segurança e celeridade necessárias ao ramo imobiliário, de modo a superar o cenário de obsolescência que então se vislumbrava, na persecução de três objetivos fundamentais: i) geração de renda e empregos; ii) ampliação do acesso da população à moradia; e iii) promoção do crescimento sustentado da economia. [...] A par de tal quadro, ressoa clara a importância da análise da constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial previsto na Lei nº 9.514/1997, da qual decorre a necessidade de se conferir segurança jurídica aos contratantes e maior estabilidade às relações jurídicas no mercado imobiliário nacional, fatores de influência a políticas governamentais de incentivo à moradia.

50. No presente caso concreto, o modelo de execução extrajudicial previsto na Lei nº 14.177, de 2023, igualmente desburocratiza o sistema de garantias reais e se revela auspicioso para promover segurança jurídica, criando condições mais favoráveis para o desenvolvimento do ambiente de negócios.

51. Nesse sentido, afirmou o Advogado-Geral da União, em sua manifestação juntada na ADI nº 7.600:

Conforme registrado no Relatório Justiça em Números de 2022, a fase de execução é, em termos representativos, aquela que responde pelo maior número de gargalos e congestionamentos, contando o Poder Judiciário com um acervo de 81 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2022, sendo que mais da metade desses processos (52,3%) se referia à fase de execução [1].

A busca por alternativas a esse modelo, é, portanto, essencial para o incremento da segurança jurídica, diretriz que tem sido perseguida por todos os poderes públicos. No âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça lançou, em 2022, o Programa Justiça 4.0, importante ferramenta para agilizar e centralizar a busca de patrimônios em diversas bases de dados.

Na Advocacia-Geral da União, por sua vez, foi instituída, no final de 2023, a Câmara de Promoção de Segurança Jurídica no Ambiente de Negócios (Portaria Normativa AGU nº 110, de 15 de setembro de 2023), que tem, entre suas atribuições, o encargo de 'promover processos participativos de diálogo sobre temas jurídicos relevantes para o ambiente de negócios brasileiro'; e de 'facilitar a articulação entre órgãos e entidades da administração pública federal para identificação de situações de incerteza jurídica e resolução de entraves ao desenvolvimento de negócios e empreendedorismo'.

As disposições presentemente impugnadas consolidam mais um avanço nesse sentido, de prestígio ao princípio da segurança jurídica, o que reforça a argumentação até aqui apresentada em favor da constitucionalidade das normas atacadas.

52. Diante do exposto, entendo pela constitucionalidade das normas impugnadas.

II.3 Análise Econômica do Direito.

Estudo indicativo de que as normas impugnadas tendem a contribuir para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito.

53. Com base no anexo Parecer 682/2024-DENOR/COCIP, de 4 de abril de 2024, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional (Denor) do Banco Central do Brasil, entendo oportuno discorrer sobre a relação entre o sistema de garantias e o funcionamento do mercado de crédito, em especial no que diz respeito ao impacto sobre as taxas de juros e, conseqüentemente, sobre o acesso ao crédito.

54. Nesse contexto, observo que o Denor pondera que o patamar das taxas de juros de uma economia e dos *spreads* praticados pelas instituições financeiras dependem de uma série de fatores complexos de naturezas diversas e que interagem entre si, tais como a conjuntura econômica, a orientação da política monetária, o arcabouço legal e regulamentar vigente e o nível de concorrência e de concentração do mercado.

55. Para o Denor, estudos realizados recentemente pelo BCB fornecem evidências robustas que demonstram a relevância das perdas decorrentes do não pagamento de dívidas na composição do custo de crédito e a conseqüente necessidade da existência de um sistema de garantias sólido para o funcionamento efetivo do mercado de crédito.

56. Nessa linha, o Denor registra preliminarmente que o Relatório de Economia Bancária (REB) de 2022⁹, publicado pelo BCB, apresenta, em seu capítulo três, a decomposição do custo de crédito no Brasil, medida pelo Indicador de Custo do Crédito (ICC). Referido indicador estima o custo médio, sob a ótica do tomador, de todas as operações de crédito vigentes em um dado momento, independentemente da data de contratação do crédito.

57. Referida decomposição dos dados estatísticos que formam o ICC tem como finalidade identificar e mensurar os principais fatores que determinam o custo do crédito para os tomadores. Os diversos itens utilizados para o cálculo da decomposição são agrupados em cinco componentes, listados a seguir nos termos utilizados no citado Relatório:

- a) custo de captação: “estima as despesas das instituições financeiras com o pagamento de juros nas suas captações, como no caso de depósitos a prazo”;
- b) inadimplência: “captura perdas decorrentes do não pagamento de dívidas ou juros, além de descontos concedidos”;
- c) despesas administrativas: “captura as despesas administrativas diversas, como de pessoal e marketing, incorridas pelas instituições financeiras para realizar as operações de crédito”;
- d) tributos e Fundo Garantidor de Créditos: “reflete os tributos sobre as operações de crédito pagas pelos tomadores e pelas instituições financeiras”;
- e) margem financeira do ICC: “inclui a parcela do ICC que remunera o capital dos acionistas das instituições pela atividade de crédito e outros fatores não mapeados pela metodologia, incluindo erros e omissões nas estimativas”.

58. As figuras a seguir, as quais reproduzem as tabelas 3.2 e 3.3 do aludido Relatório, mostram a decomposição do ICC nos anos de 2020, 2021 e 2022, respectivamente, em termos de pontos percentuais e como proporção do ICC médio ajustado.

Figura 1 - Decomposição do ICC médio ajustado – em pontos percentuais

| Discriminação | p.p. | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | Média |
| 1 – Custo de captação | 5,20 | 5,15 | 6,75 | 5,70 |
| 2 – Inadimplência | 3,62 | 2,97 | 3,67 | 3,42 |
| 3 – Despesas administrativas | 3,43 | 3,32 | 3,08 | 3,28 |
| 4 – Tributos e FGC | 2,43 | 2,52 | 2,69 | 2,55 |
| 5 – Margem financeira do ICC | 2,38 | 2,26 | 2,61 | 2,42 |
| ICC médio ajustado (1 + 2 + 3 + 4 + 5) | 17,06 | 16,23 | 18,80 | 17,36 |

Fonte: Relatório de Economia Bancária (2022)

9 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomiabancaria>. Acesso em 11 abr. 2024.

Figura 2 - Decomposição do ICC médio ajustado – em proporção (%) do ICC médio ajustado

| Discriminação | % | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | Média |
| 1 – Custo de captação | 30,48 | 31,73 | 35,90 | 32,71 |
| 2 – Inadimplência | 21,22 | 18,30 | 19,52 | 19,68 |
| 3 – Despesas administrativas | 20,11 | 20,46 | 16,38 | 18,98 |
| 4 – Tributos e FGC | 14,24 | 15,59 | 14,31 | 14,71 |
| 5 – Margem financeira do ICC | 13,95 | 13,99 | 13,88 | 13,94 |
| ICC médio ajustado (1 + 2 + 3 + 4 + 5) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Relatório de Economia Bancária (2022)

59. Percebe-se que o custo de captação foi o componente mais relevante no período considerado, com contribuição média de 32,71% para a formação do custo de crédito. Em seguida, está a inadimplência, responsável, em média, por 19,68% do custo de crédito.

60. O citado Relatório apresenta também a decomposição do *spread* do ICC, o qual é calculado mediante exclusão da parcela relativa ao componente “Custo de captação”, possibilitando que se verifique os principais fatores que determinam o custo de crédito desconsiderando-se as condições de mercado relacionadas ao custo de obtenção de recursos por parte das instituições financeiras.

61. As contribuições em pontos percentuais são as mesmas que aquelas relativas à decomposição do ICC, mas as participações percentuais dos componentes se ampliam em razão da exclusão do fator mencionado. Como se observa a partir dos dados da tabela 3.7 do Relatório, disposta a seguir, a inadimplência respondeu por 29,26% do *spread* do ICC, em média, no período considerado.

Figura 3 - Decomposição do *spread* do ICC – em proporção (%) do *spread*

| Discriminação | % | | | |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | Média |
| 1 – Inadimplência | 30,52 | 26,81 | 30,46 | 29,26 |
| 2 – Despesas administrativas | 28,92 | 29,96 | 25,56 | 28,15 |
| 3 – Tributos e FGC | 20,49 | 22,74 | 22,32 | 21,85 |
| 4 – Margem financeira do ICC | 20,07 | 20,49 | 21,66 | 20,74 |
| <i>Spread</i> do ICC (1 + 2 + 3 + 4) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Relatório de Economia Bancária (2022)

62. Conforme apontado pelo REB de 2022, as perdas com inadimplência constituem um dos fatores mais importantes na formação do custo de crédito. A continuidade da inadimplência, por seu turno, depende de um conjunto de condicionantes, tais como o ciclo econômico, o ambiente legal, a estrutura de garantias e o nível da taxa de juros.

63. Em relação à estrutura de garantias da operação, observa-se que esse fator está diretamente relacionado à capacidade das instituições financeiras de recuperar a dívida não paga ou de mitigar as perdas financeiras, variando sua eficácia de acordo com as características do ativo, com o custo do processo de execução da garantia e com a segurança jurídica relacionada a esse processo.

64. Esses fatores relacionados às características específicas da garantia, tais como grau de liquidez e facilidade de precificação do ativo, e ao arcabouço que disciplina os tipos de garantia afetam o risco da operação e, conseqüentemente, a taxa de juros cobrada pela instituição.

65. Com vistas a investigar a relação entre, de um lado, a existência de garantias e as suas características, e, de outro, as taxas de juros anuais praticadas nas concessões de crédito a pessoas físicas, foi realizado estudo empírico no âmbito do BCB, tendo sido os resultados apresentados no box “Garantias e diferenças nas taxas de juros de crédito” do Relatório de Economia Bancária de 2018¹⁰.

66. Foram analisados seis grupos distintos de operações de crédito a pessoas físicas, quais sejam, crédito consignado, crédito imobiliário, financiamento de veículos, crédito pessoal não consignado com e sem garantia e crédito rotativo, sendo que este último grupo abrangeu as seguintes modalidades: i) adiantamento a depositantes e cheque especial; ii) crédito rotativo vinculado a cartão de crédito; e iii) compra, fatura parcelada ou saque financiado pela instituição emitente do cartão.

67. Conforme esperado do ponto de vista teórico, foi observado que as taxas de juros de operações que tipicamente envolvem garantias, de que são exemplo o crédito imobiliário, o financiamento de veículos e o crédito pessoal não consignado com garantia, ou que apresentam menor risco para as instituições financeiras, como as operações de crédito consignado, são significativamente inferiores às taxas de juros dos demais grupos de operações de crédito.

Figura 4 - Taxas de juros por grupos de operações de crédito

| Tabela 1 – Taxas de juros por grupos distintos de operações de crédito ¹ | |
|---|----------------------------|
| Grupo de operações de crédito | Taxa (% a.a.) ² |
| Modalidades Rotativas | 271,0 |
| Crédito pessoal não consignado <u>sem garantia</u> | 111,2 |
| Crédito pessoal não consignado <u>com garantia</u> | 30,5 |
| Consignado | 27,4 |
| Veículos | 24,1 |
| Imobiliário | 9,3 |

1/ As taxas de modalidades rotativas, consignado, veículos e imobiliário foram extraídas do Sistema Gerenciador de Séries Temporais. As demais foram extraídas do Sistema de Informações de Crédito (SCR) e se referem apenas a operações prefixadas.

2/ Médias mensais do período compreendido entre jan/16 e dez/18.

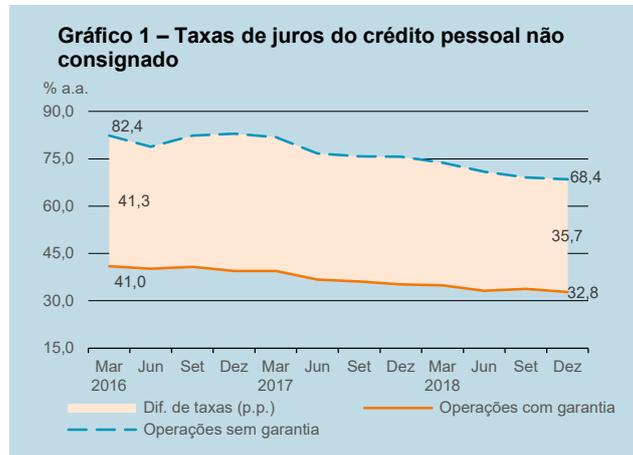
Fonte: Relatório de Economia Bancária (2018)

68. Tendo em vista que outras características das modalidades de crédito, tais como prazo típico das operações, público-alvo e nível de concorrência dos nichos de mercado, também podem influenciar as taxas de juros, dificultando estimar a contribuição da existência de garantia sobre as taxas de juros quando se comparam modalidades heterogêneas, foi realizado exercício comparativo considerando as operações de crédito pessoal não consignado com e sem garantia. Para uma melhor avaliação do papel da garantia, foram considerados somente os casos em que o mesmo indivíduo recebeu financiamento de pelo menos R\$ 5.000,00, com prazo mínimo de 360 dias, no mesmo

¹⁰ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioeconomibancaria/31122018>. Acesso em 11 abr. 2024.

trimestre. Conforme se verifica no gráfico reproduzido a seguir, as taxas de juros das operações sem garantia são, aproximadamente, o dobro das taxas referentes às operações com garantia em todos os trimestres considerados.

Figura 5 - Taxas de juros do crédito pessoal não consignado



Fonte: Relatório de Economia Bancária (2018)

69. Em seguida, com vistas a avaliar a relevância da qualidade da garantia na formação do custo de crédito, a análise foi aprofundada por meio da segregação das operações de acordo com o tipo de garantia: tipo 1 - aplicações financeiras; tipo 2 - penhor, alienação fiduciária e hipoteca de bens; e tipo 3 - garantias fidejussórias.

70. De acordo com o estudo, espera-se que as “aplicações financeiras do tomador (na própria instituição financeira) sejam menos custosas de serem executadas e mais fáceis de precificar do que garantias reais e fidejussórias” e que “é razoável supor que o valor intrínseco de garantias reais as qualifiquem como garantias de qualidade superior à fidejussória”.

71. A tabela 4 do referido box, reproduzida a seguir, mostra a diferença, em pontos percentuais, para três faixas de prazo e três faixas de valor, das taxas de juros entre operações de crédito pessoal não consignado sem garantia e com garantia, separadamente de acordo com os tipos acima citados. A título exemplificativo, considerando-se operações com prazo superior a 360 dias e com valores superiores a R\$ 5 mil, a taxa de juros média anual das operações com garantia de aplicações financeiras (tipo 1) é 43,7 pontos percentuais inferior à taxa de juros média anual das operações sem garantias, conforme mostrado na primeira coluna da última linha da tabela. De acordo com o disposto na segunda coluna, isso corresponde a um percentual de desconto de 57% sobre o preço (taxa de juros) cobrado pelas instituições financeiras nas operações sem garantia.

Figura 6 - Diferença entre taxas de juros anuais por tipo de garantia no crédito pessoal não consignado em relação às operações sem garantia

| Tabela 4 – Diferença entre taxas de juros anuais por tipo de garantia no crédito pessoal não consignado em relação às operações sem garantia | | | | | | | |
|--|-------------------|----------------------|----------|----------------------|----------|----------------------|----------|
| Prazo (dias) | Valor (R\$ reais) | Tipo 1 ^{1/} | | Tipo 2 ^{2/} | | Tipo 3 ^{3/} | |
| | | Spread (p.p.) | Desconto | Spread (p.p.) | Desconto | Spread (p.p.) | Desconto |
| <= 90 | <= 1000 | | | | | 36,3 | 47% |
| | > 1000 e <= 5000 | 69,5 | 62% | | | 51,9 | 52% |
| | > 5000 | 50,5 | 63% | 21,0 | 35% | 17,5 | 29% |
| > 90 e <= 360 | <= 1000 | 75,0 | 63% | | | 51,6 | 30% |
| | > 1000 e <= 5000 | 141,9 | 78% | 47,0 | 53% | 66,9 | 52% |
| | > 5000 | 61,2 | 62% | 32,8 | 48% | 28,7 | 41% |
| > 360 | <= 1000 | | | | | 20,1 | 10% |
| | > 1000 e <= 5000 | 137,4 | 77% | 83,7 | 57% | 53,4 | 32% |
| | > 5000 | 43,7 | 57% | 46,7 | 57% | 31,8 | 43% |

1/ Aplicações financeiras.
2/ Alienação fiduciária e hipoteca de veículos, imóveis e outros bens.
3/ Cheques, notas promissórias e outros direitos de crédito.

Fonte: Relatório de Economia Bancária (2018)

72. Observa-se que a taxa de juros, de modo geral, é inversamente proporcional à qualidade da garantia fornecida pelo mutuário. Os autores ressaltam, no entanto, que outros fatores podem influenciar a taxa de juros e que as diferenças apresentadas não refletem, necessariamente, quanto a taxa de juros pode ser reduzida apenas em razão do tipo de garantia.

73. Impende ressaltar que, embora as operações de crédito imobiliário e de financiamento de veículos tenham sido agrupadas no mesmo conjunto, verifica-se que as taxas de juros observadas para essas modalidades diferiam entre si. Conforme disposto na figura 4, apresentada anteriormente, as taxas médias anuais dessas operações eram, respectivamente, de 24,1% e de 9,3%, considerando-se o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018.

74. A título de atualização dessa informação, a tabela a seguir, elaborada a partir dos dados do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil (SCR), mostra as taxas de juros médias anuais das novas operações de crédito contratadas entre janeiro e novembro de 2023, em relação a financiamentos para aquisição de veículos e a financiamentos imobiliários para pessoas físicas contratados fora do âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sem, portanto, limitação de taxa juros¹¹. Para as operações contratadas em novembro de 2023 por pessoas físicas, as taxas médias anuais corresponderam a 25,93% para financiamento à aquisição de veículos e a 11,66% para financiamentos imobiliários.

¹¹ As operações realizadas no âmbito do SFH devem observar as seguintes condições: limite máximo do valor de avaliação do imóvel financiado de R\$ 1.500.000,00 e custo efetivo máximo para o mutuário, compreendendo juros, comissões e outros encargos financeiros, de 12% ao ano.

Tabela 1 - Taxa de juros média – financiamentos à aquisição de veículos e imobiliários

| Mês/ano | Financiamentos à aquisição de veículos para pessoas físicas (em % ao ano) | Financiamentos imobiliários para pessoas físicas a taxas livres (em % ao ano) |
|----------|---|---|
| jan/2023 | 29,08 | 12,11 |
| fev/2023 | 28,93 | 10,96 |
| mar/2023 | 28,63 | 12,73 |
| abr/2023 | 28,48 | 11,44 |
| mai/2023 | 28,02 | 13,11 |
| jun/2023 | 26,82 | 12,83 |
| jul/2023 | 26,08 | 12,65 |
| ago/2023 | 26,23 | 13,15 |
| set/2023 | 25,93 | 12,15 |
| out/2023 | 26,23 | 11,97 |
| nov/2023 | 25,93 | 11,66 |

Fonte: Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil (SCR).

75. Ainda conforme esse estudo, mesmo considerando-se taxas de juros cobradas de um mesmo indivíduo, verifica-se que as taxas de juros de crédito imobiliário são inferiores às taxas de juros de financiamentos de veículos, conforme tabela reproduzida abaixo. Os números apresentados na figura a seguir refletem, em pontos percentuais, a diferença entre as taxas das modalidades dispostas nas colunas e as taxas das modalidades apresentadas nas linhas. Observa-se que as taxas dos financiamentos de veículos estavam, em média, 3,5 pontos percentuais acima das taxas das operações de crédito imobiliário.

Figura 7 - Diferencial de taxas de juros anuais entre grupos distintos de operações de crédito para mesmos tomadores

Tabela 2 – Diferencial^{1/} de taxas de juros anuais entre grupos distintos de operações de crédito para mesmos tomadores

| Grupos | Modalidades rotativas | ponto percentual | | | |
|---|-----------------------|---|---|------------|----------|
| | | Crédito pessoal não consignado <u>sem</u> <u>garantia</u> | Crédito pessoal não consignado <u>com</u> <u>garantia</u> | Consignado | Veículos |
| Crédito pessoal não consignado <u>sem</u> <u>garantia</u> | 113,7 | | | | |
| Crédito pessoal não consignado <u>com</u> <u>garantia</u> | 213,9 | 92,3 | | | |
| Consignado | 202,7 | 184,3 | 29,2 | | |
| Veículos | 300,5 | 104,2 | 25,7 | 4,4 | |
| Imobiliário | 333,7 | 110,7 | 24,4 | 7,0 | 3,5 |

1/ Diferença de taxa de juros entre o grupo de operações apresentado na coluna e o grupo apresentado na linha.

Fonte: Relatório de Economia Bancária (2018)

76. De acordo com os autores, no entanto, “*essas diferenças revelam que outras características das operações de crédito (prazo, valor das operações, nível de concorrência em determinado nicho de mercado etc.) também podem influenciar as taxas de juros, o que dificulta o exercício de identificar o papel da garantia sobre as taxas de juros quando se comparam modalidades de operações muito heterogêneas*”.

77. Não obstante, além das variáveis citadas, as diferenças nas normatizações específicas dos tipos de operação, nas taxas de inadimplência observadas¹², nas características dos bens utilizados como garantia e nos processos de excussão de garantias previstos no arcabouço legal podem contribuir, em algum grau, para explicar o diferencial nas taxas de juros verificadas para modalidades de crédito distintas.

78. No caso da comparação em tela, cumpre lembrar que as alterações propostas no Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, de acordo com a justificativa apresentada na Emenda nº 1 ao Projeto de Lei nº 4.188, de 2021, buscavam propiciar “*maior segurança jurídica e facilitaremos o processo de recuperação de crédito de bens dados em garantia*”, utilizando como referência o processo de execução extrajudicial dos créditos garantidos por alienação fiduciária de coisa imóvel.

79. Ainda acerca de estudos sobre a matéria de que se trata, o Denor entende oportuno mencionar o boxe “Concentração, concorrência e custo do crédito”, também disposto no REB de 2018, no qual é apresentado estudo realizado analisando a relação entre concorrência, concentração e *spread* bancário para diferentes níveis de agregação de dados, incluindo microdados proprietários do BCB, no mercado de crédito brasileiro.

80. De modo geral, os resultados indicam que, apesar de o ambiente concorrencial ser um fator relevante para a determinação do *spread*, um aumento do grau de concorrência sozinho provavelmente não seria capaz de promover redução expressiva dos *spreads*.

81. Dessa forma, de acordo com o exposto no referido boxe, as evidências encontradas se coadunam com a análise de decomposição do *spread* bancário reportada no citado Relatório, conforme antes mencionado, corroborando o diagnóstico de que, **para redução sustentável do custo do crédito, é fundamental avançar em iniciativas que reduzam a inadimplência, aumentem a capacidade de recuperação de garantias e reduzam assimetrias de informação sobre os tomadores de crédito.**

82. Os resultados apresentados nos mencionados estudos, no entendimento do Departamento de Regulação do Banco Central, evidenciam a necessidade de existência de um sistema de garantias sólido, que propicie segurança jurídica aos participantes do mercado de crédito, como um pré-requisito fundamental, ainda que não suficiente, para o adequado funcionamento desse mercado, com repercussões favoráveis em relação às taxas de juros contratadas e ao grau de acesso ao crédito por parte de famílias e empresas.

83. Nesse sentido, de modo geral, o Denor entende que medidas voltadas para o aumento da agilidade e da eficiência desse sistema, inclusive no que diz respeito ao processo de execução dos créditos inadimplidos, tem o potencial de contribuir para a redução de riscos e de custos associados à

¹² Com base nos dados do SCR na posição de dezembro de 2023, a inadimplência de financiamentos para aquisição de veículos a pessoas físicas era de 5,19%, enquanto a inadimplência de financiamentos imobiliários a pessoas físicas era de 1,44%.

atividade creditícia, desde que fiquem preservados, ao mesmo tempo, a segurança jurídica e os direitos das partes envolvidas, bem como a compatibilidade com o ordenamento legal pátrio de modo geral.

84. O potencial de medidas dessa natureza ganha relevância ainda maior ao se considerar os setores econômicos especialmente afetados pela edição da Lei nº 14.711, de 2023, que possuem representatividade significativa na economia brasileira. **Dessa forma, um sistema sólido de garantias que contribua para promover a eficiência, a estabilidade e o crescimento sustentável dos mercados de crédito imobiliário e de veículos traz repercussões positivas na geração de emprego e renda, haja vista o impacto desses setores na absorção de mão de obra e os seus efeitos multiplicadores na economia. Em relação ao tamanho desses mercados, entendemos oportuno destacar, com base nos dados do SCR de dezembro de 2023, que os saldos totais da carteira de crédito de financiamento à aquisição de veículos e de financiamentos imobiliários eram, respectivamente, de R\$ 415 bilhões e de R\$ 1,09 trilhão, correspondendo respectivamente, a cerca de 3,8% e 10% do Produto Interno Bruto (PIB).**

85. No que tange à hipoteca, cabe ressaltar que a introdução da alienação fiduciária de coisa imóvel no ordenamento legal brasileiro, por meio da promulgação da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, teve como origem o esgotamento do sistema de financiamento imobiliário até então vigente, assentado na figura da hipoteca. À época, esse sistema apresentava um cenário de reduzido número de unidades financiadas, explicado, em parte, pela demora na execução das garantias e pela insegurança jurídica decorrente do crescente ajuizamento de demandas questionando a validade das cláusulas contratuais e dos procedimentos de execução.

86. Diferentemente da hipoteca, em que o devedor onera o imóvel sem, contudo, transferir a propriedade, preservando os direitos relativos à manutenção desse bem em seu patrimônio, na alienação fiduciária o devedor transfere a propriedade do imóvel ao credor fiduciário, em caráter resolúvel, tornando-se titular do direito aquisitivo, sob condição suspensiva, facilitando o processo de execução dos créditos inadimplidos. Já em relação ao referido processo, cumpre registrar que a edição da Lei nº 9.514, de 1997, introduziu aperfeiçoamentos em relação aos procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 70, de 1966, considerando as dificuldades verificadas ao longo do tempo acerca da excussão extrajudicial hipotecária prevista no vetusto diploma legal.

87. Essas diferenças de natureza e de procedimentos em relação à hipoteca possibilitaram que a alienação fiduciária suprisse importante lacuna então existente no mercado de crédito imobiliário, conferindo maior segurança jurídica para a realização de operações de crédito e propiciando maior agilidade e eficiência ao processo da cobrança de créditos inadimplentes, contribuindo, dessa forma, para redução dos riscos relativos à atividade de crédito.

88. Ao longo do tempo, com a consolidação do instrumento e a realização de aprimoramentos pontuais na legislação, verificou-se uma significativa expansão do crédito imobiliário. Nesse sentido, conforme dados no Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS)¹³ do Banco Central, a relação entre crédito imobiliário e PIB passou de cerca de 2% em 2008 para um patamar situado entre 9% e 10% nos últimos sete anos, ao passo que a participação do crédito imobiliário em relação à carteira total de crédito das instituições financeiras cresceu de aproximadamente 5%, em junho

13 O SGS pode ser acessado por meio do endereço eletrônico <https://www3.bcb.gov.br/sgspub>.

de 2008, para valores compreendidos entre 18% e 20% também nos últimos sete anos. Na posição de dezembro de 2023, as relações entre crédito imobiliário e PIB e entre o saldo de crédito imobiliário e o saldo de crédito total, correspondiam, respectivamente, a 10,03% e a 18,81%.

89. Esse crescimento, no entendimento do Denor, ocorreu devido a uma série de razões, entre elas um cenário de razoável estabilidade econômica e a realização de uma série de aprimoramentos no arcabouço legal e regulamentar, os quais propiciaram segurança jurídica a mutuários e credores. Entre esses aperfeiçoamentos, destaca-se, indubitavelmente, a instituição da alienação fiduciária de coisa móvel por força da promulgação da Lei nº 9.514, de 1997.

90. Tal entendimento é corroborado pela verificação da participação relativa da alienação fiduciária e da hipoteca no sistema de crédito imobiliário. Na posição de dezembro de 2023, de acordo com as informações do SCR, observa-se que 98,38% das operações ativas de crédito imobiliário garantidas por imóveis residenciais foram formalizadas por meio de contrato de mútuo com alienação fiduciária do imóvel, correspondendo a 8.074.967 operações e representando 99,88% do saldo total de operações de crédito habitacional.

91. Em razão desse cenário e considerando que o instituto da hipoteca é utilizado em outras modalidades de crédito, a Lei nº 14.711, de 2023, com o objetivo de minimizar os problemas relacionados aos procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 70, de 1966, passou a prever um novo conjunto de regras relacionadas à execução extrajudicial dos créditos garantidos por hipoteca, em substituição àquelas estabelecidas no anacrônico Decreto-Lei.

92. Nessa linha, a Lei nº 14.711, de 2023, prevê que os créditos garantidos por hipoteca possam ser executados extrajudicialmente, independentemente de previsão contratual, mediante procedimento similar àquele vigente para a alienação fiduciária, com adequações realizadas em razão das especificidades da hipoteca. As novas regras conferem papel central na condução do processo de execução por parte dos oficiais de registro de imóveis, os quais são delegados de um serviço público, contribuindo, tal como reconheceu o próprio Supremo Tribunal Federal, para reduzir eventuais questionamentos acerca de parcialidade e conflito de interesses que poderiam ser feitos em relação aos agentes fiduciários do SFH, responsáveis até então pela excussão extrajudicial hipotecária.

93. Além disso, os procedimentos estabelecidos trazem uma série de aperfeiçoamentos pontuais em relação às regras até então vigentes, valendo-se de princípios adotados na normatização dos dispositivos concernentes à alienação fiduciária e na evolução dessas regras ao longo do tempo, assim como das dificuldades e entraves verificados acerca da excussão extrajudicial hipotecária.

94. Esse conjunto de alterações realizadas tem o potencial de trazer maior segurança jurídica às partes envolvidas, possibilitando que essa modalidade de garantia seja utilizada de forma mais eficiente pelas instituições financeiras.

95. Em relação à execução extrajudicial em caso de concurso de credores, convém ressaltar que o art. 10 da Lei nº 14.711, de 2023, não trouxe inovações em relação aos procedimentos para execução extrajudicial de créditos garantidos por hipoteca e por alienação fiduciária, previstos nas legislações específicas. Referido dispositivo buscou apenas estabelecer regras complementares

para disciplinar o processo de execução extrajudicial nas situações que envolvam credores diversos, com vistas a propiciar maior eficiência, transparência e segurança jurídica em situações práticas observadas no mercado de crédito e que careciam de um tratamento normativo específico.

96. Nessas situações, caso sejam realizadas averbações de início da excussão extrajudicial da garantia hipotecária ou, se for o caso, de consolidação da propriedade em decorrência da execução extrajudicial da propriedade fiduciária, o aludido diploma legal previu expressamente as atribuições do oficial do registro de imóveis competente, necessárias para a realização do processo, bem como os prazos a serem observados. Cabe ao oficial, nos termos o art. 10 da Lei nº 14.711, de 2023, intimar simultaneamente todos os credores concorrentes para habilitarem os respectivos créditos, e, posteriormente, lavrar a certidão correspondente e intimar o garantidor e todos os credores em concurso quanto ao quadro atualizado de credores, que deverá incluir os respectivos créditos e os graus de prioridade sobre o produto da excussão da garantia, os quais deverão ser observados pelo credor exequente.

97. Já no que diz respeito aos procedimentos relacionados à execução de créditos garantidos por alienação fiduciária de bens móveis, objeto das ADIs ora debatidas, a Lei nº 14.711, de 2023, em seu art. 6º, conforme dito anteriormente, trouxe alterações igualmente significativas e inovadoras que aprimoram o processo de cobrança de dívidas desses créditos, introduzindo-se no arcabouço legislativo o instituto da busca e apreensão extrajudicial de bens móveis, sem prejuízo algum às garantias processuais e à dignidade da pessoa humana do devedor, na medida em que qualquer ato de excussão forçada de bem móvel só será possível se promovida por agente público diante do prévio registro da busca e apreensão nos respectivos Departamentos de Trânsito, possibilidade contratualmente prevista pelas partes. Ademais, sempre poderá o devedor buscar a proteção judiciária contra qualquer ato indevido de constrição ou abuso de direito.

98. Essas mudanças, conforme apontado pelo seu proponente no âmbito da Câmara dos Deputados, no entendimento do Denor, têm a aptidão de tornar mais célere e menos custosa a recuperação dos bens móveis alienados fiduciariamente, tornando essa garantia mais efetiva para os credores. Isso contribui para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito de veículos, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito por parte dos agentes econômicos.

99. Por fim, é oportuno citar, a título de subsídio adicional, o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário (Ibradim) relativo à compatibilidade da excussão extrajudicial com as práticas adotadas em outros países, constante do pedido realizado por aquele Instituto para que fosse admitido como *amicus curiae* no âmbito do RE nº 860.631.

100. Em breve síntese, com base nas reformas empreendidas internacionalmente a partir de 2000, os autores do documento concluem que as soluções empregadas no Brasil em relação aos métodos de excussão extrajudicial de garantias reais, especialmente no tocante às garantias imobiliárias, cujos fundamentos baseiam-se em *ratio decidendi* aplicável à hipótese vertente, são compatíveis com as práticas adotadas nos países analisados.

101. Diante do exposto, também sob ótica econômica do direito, entendo pela constitucionalidade das normas impugnadas.

CONCLUSÃO

102. Diante do exposto, entendo, primeiramente, que o BCB possui legitimidade para atuar nas ADIs nºs 7.600, 7.601 e 7.608, na condição de *amicus curiae*, porquanto preenchidos os requisitos previstos no artigo 138 do CPC, sendo tal intervenção pertinente ao deslinde da controvérsia.

103. No que concerne ao mérito das mencionadas ADIs, reputo que as inovações trazidas pela Lei nº 14.711, de 2023, não padecem de vício algum de constitucionalidade, nem formal nem material.

104. Ademais, verifico que as normas impugnadas tendem a contribuir para a redução de riscos e de custos na atividade creditícia, com potenciais impactos positivos no mercado de crédito, tanto em relação às taxas de juros pactuadas quanto no que se refere ao acesso ao crédito, conforme se evidencia do anexo Parecer 682/2024–DENOR/COCIP, de 4 de abril de 2024, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro Nacional do Banco Central do Brasil.

105. Assim, em razão da ausência de qualquer afronta à Constituição, espero que o egrégio Supremo Tribunal Federal julgue improcedentes as ADIs nºs 7.600, 7.601 e 7.608 e declare a constitucionalidade dos arts. 6º, 9º, e 10, da Lei nº 14.711, de 2023.

106. É o parecer que, se merecer a aprovação superior, poderá ser encaminhado à Suprema Corte a título de contribuição do Banco Central do Brasil como *amicus curiae* para a resolução do referido litígio constitucional.

BERNARDO HENRIQUE DE MENDONÇA HECKMANN

Procurador do Banco Central

Procuradoria Especializada de Processos Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/PE 36.971

De acordo. Ao Procurador-Geral Adjunto titular do Departamento de Contencioso Judicial e Gestão Legal (DPG-2).

JULIA CARDOSO ROCHA

Procuradora-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Processos Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/CE 15.544

Aprovo.

À Procuradoria Especializada de Processos Judiciais Relevantes (PRJUD) para peticionar ao egrégio Supremo Tribunal Federal o ingresso do Banco Central do Brasil como *amicus curiae* nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.600, nº 7.601 e nº 7.608, esperando que o presente parecer possa servir de contributo para a resolução da vertente controversia constitucional.

ERASTO VILLA-VERDE DE CARVALHO FILHO
Procurador-Geral do Banco Central Substituto
OAB/DF 9.393 – Matrícula 2.959.197-X