

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre a Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2008, com proposta de adoção das medidas necessárias à promoção da fiscalização e controle dos convênios firmados pelos cartórios extrajudiciais de serviços notariais e de registro e os departamentos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, que passaram a exigir dos adquirentes de veículos automotores o registro em cartório dos contratos de alienação fiduciária em garantia real.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Fiscalização e Controle (PFS) nº 1, de 2008, apresentada, em 6 de março de 2008, pelo ilustre Senador João Vicente Claudino.

Consoante os termos da sua própria justificação, a proposta tem por objeto restabelecer a eficácia jurídica do § 1º do art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que *institui o Código Civil*, de maneira a revogar os atos normativos dos departamentos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal (Detrans), que passaram a exigir dos adquirentes de veículos automotores o registro dos contratos de alienação fiduciária em garantia real em cartório extrajudicial, além de outras medidas necessárias à proteção dos direitos do consumidor.

II – ANÁLISE

Tendo em vista o disposto no art. 102-A, inciso III, alínea c, do Regimento Interno desta Casa (RISF), acrescido pela Resolução do Senado Federal nº 1, de 22 de fevereiro de 2005, compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) acompanhar as políticas públicas e ações desenvolvidas pelo poder público, no que se refere à defesa dos direitos do consumidor.

Faz mais de sete anos que o art. 67 da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, revogou expressamente os artigos 66 e 66-A da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, alterada pelo Decreto-lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, para dispensar o arquivamento e registro dos contratos de alienação fiduciária em garantia real de bem móvel nos cartórios extrajudiciais de registro de títulos e documentos. Realmente, não é admissível que os Detrans ainda exijam dos adquirentes, como condição indispensável à emissão do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), o registro dos contratos de alienação fiduciária em garantia real em cartório.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, ao dispor sobre as regras de expedição dos CRLV (arts. 122 a 124), não prevê como requisito obrigatório a ser apresentado aos Detrans, o contrato de alienação fiduciária em garantia real registrado em cartório.

Ademais, a pretensão dos departamentos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, quanto à criação de exigência ilegal, encontra o óbice da Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) nº 159, de 22 de abril de 2004, que *estabelece procedimentos para o registro de contrato com cláusula de garantia real e anotação no Certificado de Registro de Veículos e dá outras providências*, para, nos termos do seu art. 4º, dispor que nos contratos de reserva de domínio — como é o caso dos contratos de alienação fiduciária em garantia real —, *os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, deverão proceder ao registro e licenciamento do veículo junto à base estadual, independentemente do prévio registro [em cartório] do contrato*.

Seja como for, estamos convencidos de que é inadequada e desarrazoada a edição de atos normativos ou a realização de convênios pelos Detrans, direcionados a exigir dos adquirentes de veículos automotores o

registro dos contratos de alienação fiduciária nos cartórios extrajudiciais, como requisito indispensável à emissão do CRLV. Isso porque o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150, proposta pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG), para afirmar que são constitucionais os dispositivos legais que atribuam, com exclusividade, aos órgãos de trânsito o registro de ônus reais sobre veículos de qualquer espécie, dispensando a atuação dos notários e registradores.

Destaque-se que antes da entrada em vigor do Código Civil, em 2003, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em acórdão unânime da Segunda Turma, proferido em 15 de outubro de 2002, nos autos do Recurso Especial nº 278.993, interposto pelo Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo, já havia considerado que a exigência de registro em cartório do contrato de alienação fiduciária não é requisito de validade do negócio jurídico. “Destarte, se a Lei não exige o prévio registro cartorial do contrato de alienação fiduciária para a expedição de Certificado de Registro de Veículo, com anotação do gravame, não há como compelir a autoridade do DETRAN a proceder como quer o Recorrente”, afirmou o Superior Tribunal de Justiça na ementa do acórdão.

Após a entrada em vigor do Código Civil, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou que “é inviável determinar que o órgão administrativo exija o prévio registro cartorial do contrato de alienação fiduciária para a expedição do certificado de registro do veículo, sem que a lei o faça”, segundo acórdão unânime proferido pela Segunda Turma, nos autos do Recurso Especial nº 770.315, julgado em 4 de abril de 2006.

No mesmo compasso do entendimento pacífico e unânime das nossas Cortes, foi editada a Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008, que, nos termos do § 1º do seu art. 6º, considerou nulo de pleno direito qualquer convênio celebrado entre entidades de títulos e registros públicos e as repartições de trânsito competentes, no que se refere ao licenciamento de veículos, bem como portarias e qualquer outro ato normativo por elas editado, determinando que as operações de arrendamento mercantil, crédito ou financiamento para a compra de veículo automotor será provada, unicamente, com relação a terceiros, por meio da anotação da alienação fiduciária no Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo - CRLV.

Embora o Congresso Nacional tenha resolvido a querela jurídica em análise por meio do exercício legítimo da sua competência legislativa, com a declaração de nulidade dos atos normativos prejudiciais aos consumidores, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.882, de 2008, houve, em alguns Estados da Federação, cobranças indevidas dos adquirentes de veículos, no que se refere ao registro em cartório extrajudicial de títulos e documentos dos contratos de alienação fiduciária em garantia real de veículos automotores, como condição indispensável à emissão do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo.

Compulsando os autos desta proposta de fiscalização e controle, foi descoberto que o Distrito Federal (fls. 118 e 833) e os Estados do Maranhão (fls. 154/155 e 1.490), Tocantins (fls. 167 e 496/499), Sergipe (fl. 182), Rio Grande do Norte (fls. 1.164/1.165 e 1.486), Goiás (fls. 1.420/1.421), Paraíba (fl. 1.664) e Ceará (fl. 1.677) exigiram dos seus consumidores, no passado, por meio de atos normativos próprios, o registro em cartório extrajudicial dos contratos de alienação fiduciária em garantia como requisito necessário para a emissão do Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo - CRLV.

Conquanto tais cobranças sejam motivo de indignação pública, esta Comissão, diante dos estritos limites que pautam a sua atuação fiscalizatória, consoante o previsto no art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, não tem competência para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal que exorbitem do seu poder regulamentar, ainda que impliquem sérios danos aos consumidores. Com efeito, a atuação desta Comissão do Senado Federal cinge-se à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo Federal, incluídos os da administração indireta, no que se refere à conveniência, à oportunidade e à legalidade das medidas implementadas.

Por conseguinte, e em face do princípio federativo insculpido na Constituição Federal, cabe, por certo, aos respectivos órgãos estaduais, em especial, ao Ministério Público estadual, fiscalizar o fiel cumprimento da legislação vigente, quanto à emanção de atos normativos pelos respectivos departamentos de trânsito.

Em todo caso, o *caput* do art. 102-C do Regimento Interno do Senado Federal impõe que, ao termo dos trabalhos, esta Comissão apresentará, em relatório circunstanciado, as suas conclusões, que será

publicado no Diário do Senado Federal, para a adoção das providências pertinentes ao caso. Em todo caso, o inciso II do mesmo artigo, determina que, ao final dos trabalhos, esta Comissão deverá encaminhar as suas conclusões ao Ministério Público, com cópia da documentação, para que promova a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adote outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

Assim, sugerimos que sejam encaminhadas informações detalhadas desta Proposta de Fiscalização e Controle aos órgãos do Ministério Público do Distrito Federal e dos Estados do Maranhão, Tocantins, Sergipe, Rio Grande do Norte, Goiás, Paraíba e Ceará, para que promovam o fiel cumprimento da lei nos seus Estados, com a responsabilização completa dos envolvidos.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, opinamos, nos termos do art. 102-C, II, do Regimento Interno do Senado Federal, pelo envio das conclusões desta Comissão ao Ministério Público do Distrito Federal e dos Estados do Maranhão, Tocantins, Sergipe, Rio Grande do Norte, Goiás, Paraíba e Ceará, com cópia da documentação pertinente, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal pelas infrações apuradas, com adoção, inclusive, de outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

Cumprida a determinação do parágrafo anterior, opinamos pelo arquivamento da presente Proposta de Fiscalização e Controle nº 1, de 2008.

Sala da Comissão, 24 de abril de 2012.

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador PEDRO TAQUES, Relator