

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 247, de 2007, do Senador MAGNO MALTA, que “altera a redação dos §§ 1º e 3º do art. 1.361, do Código Civil, e dá outras providências”, e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 154, de 2013, do Senador VICENTINHO ALVES, que “altera a redação do § 1º e insere §§ 4º e 5º, ao art. 1.361, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) – altera o art. 6º, da Lei nº 11.882, de 2008 e dá outras providências”.

RELATOR: Senador **DELCÍDIO DO AMARAL**
RELATORA *AD HOC*: Senadora **GLEISI HOFFMANN**

I – RELATÓRIO

Submetem-se, nesta oportunidade, em conjunto, ao crivo desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 247, de 2007, do Senador MAGNO MALTA, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 154, de 2013, de autoria do Senador VICENTINHO ALVES, que tratam da aquisição da propriedade fiduciária de veículos automotores e o registro público do contrato de aquisição no cartório de títulos e documentos do domicílio do devedor.

O PLS nº 247, de 2007, começou a sua tramitação em 10 de maio, quando foi apresentado pelo Senador MAGNO MALTA. É composto tão somente de um art. 1º, por meio do qual se busca promover alterações no art. 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O § 1º proposto ao art. 1.361 do Código Civil determina que a propriedade fiduciária será constituída com o registro do contrato de aquisição da propriedade fiduciária, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe servirá de título,

somente quando levada a registro público no Cartório de Títulos e Documentos do domicílio do devedor.

A seu turno, o § 3º, endereçado ao art. 1.361 do referido Código, reza que a propriedade superveniente, adquirida pelo devedor, torna eficaz a transferência da propriedade fiduciária, desde o momento do registro, tendo a sua validade condicionada à averbação do cancelamento do gravame no ofício de registro de títulos e documentos competente.

A iniciativa, no seu arrazoadado, revela o propósito de estancar o conflito de interesses entre os titulares dos cartórios públicos de registro de títulos e documentos, de um lado; e, de outro, as instituições financeiras, no que tange à necessidade, ou não, de se levar a registro público o contrato de alienação fiduciária em garantia para que logre eficácia contra terceiros, e tem por premissa que a alienação fiduciária em garantia, como espécie de propriedade fiduciária, constitui relevante instrumento para a expansão do crédito ao consumidor.

Acrescenta o proponente, ainda na justificativa, que o Código Civil de 2002 instituiu a obrigação acessória de averbação do gravame no certificado de registro e licenciamento do veículo para fins meramente probatórios, em atenção ao § 10 do art. 66 da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, de acordo com a redação que lhe fora dada pelo Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, fato que responderia pela exigência contida no § 1º do art. 1.361 do Código Civil, que entende por essencial o registro do contrato no cartório de títulos e documentos, e conclui que bastaria a simples anotação no certificado de registro, quando se tratar de veículos automotores.

Aduz, ainda, ao justificar a proposição, que a redação do § 1º do art. 1.361 do Código Civil é dúbia, o que *propiciou a idealização do Sistema Nacional de Gravames (SNG), sob os auspícios da FENASEG, e operacionalizado pela empresa MEGADATA, integrante do Grupo IBOPE, sistema que, com base em atos do Contran e do Denatran, tem total acesso aos bancos de dados do Renavam e de diversos Departamentos de Trânsito de Estados do Brasil*. E conclui que, assim, *uma empresa privada, sem licitação, insere ou exclui gravames oriundos da celebração de contratos de alienação fiduciária, arrendamento mercantil e outros*.

E acrescenta que essas exigências causam prejuízos financeiros e jurídicos ao consumidor brasileiro, compelido a recolher a Taxa de Abertura de Crédito (TAC) para obter o financiamento do veículo, além de expender com o registro do contrato em cartório. Dito isto, conclui que o § 1º do art. 1.361 do Código Civil é inconstitucional, à luz do art. 236 da Carta Federal, pois esse dispositivo autoriza os serviços notariais [apenas] em caráter privado, mediante delegação do Poder Público.

Ao PLS nº 247, de 2007, foi oferecida uma emenda pelo ilustre Senador João Vicente Claudino.

Em 19 de maio de 2009, o PLS nº 247, de 2007, e a emenda que o acompanhava foram rejeitados por decisão unânime desta Comissão, com base no relatório pela rejeição do ilustre Senador Antônio Carlos Valadares, nomeado, na ocasião, relator *ad hoc*.

Com a aprovação do Requerimento nº 704, de 2013, da Senadora ANA AMÉLIA, o PLS nº 247, de 2007, do Senador MAGNO MALTA, e o PLS nº 154, de 2013, do Senador VICENTINHO ALVES, passaram a tramitar em conjunto, obrigando a devolução daquele projeto ao reexame desta Comissão.

Com quatro artigos, o **PLS nº 154, de 2013, do Senador VICENTINHO ALVES**, foi apresentado em 3 de maio. O **art. 1º** do projeto altera o § 1º do art. 1.367 do Código Civil, para impor que a aquisição da propriedade fiduciária de veículos automotores ocorrerá mediante o registro do contrato de aquisição, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor. Além disso, o mesmo art. 1º acrescenta §§ 4º e 5º ao art. 1.367 do Código Civil, para determinar ao credor fiduciário, sob pena de multa e outras sanções administrativas, que comunique à repartição de trânsito competente para o licenciamento do veículo a constituição do gravame ou sua baixa, a fim de que tal repartição proceda à devida anotação e à expedição de novo certificado de registro do veículo.

O **art. 2º**, por sua vez, modifica o art. 6º da Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008, para determinar que, nas operações de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento, a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor ou da baixa do gravame, no certificado de registro, ficará a cargo do credor fiduciário, sob pena de multa em caso de demora.

O **art. 3º** revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008.

O **art. 4º** carrega a cláusula de vigência, estipulando que a lei porventura decorrente da aprovação do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção do projeto, o ilustre proponente sustenta que a ausência do ato registral, nos cartórios de títulos e documentos, do contrato de alienação fiduciária em garantia dos veículos automotores acabou por trazer insegurança jurídica

na negociação da compra e venda de veículos automotores, causando prejuízo aos consumidores.

Ao **PLS nº 154, de 2013**, do Senador VICENTINHO ALVES, não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, incisos I e III, do Regimento Interno desta Casa (RISF), cabe a esta Comissão opinar sobre proposições pertinentes ao aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por deliberação do Plenário, bem como, no mérito, emitir parecer sobre matéria relacionada aos problemas econômicos do País e à política de crédito. Do cotejo dessa atribuição com o teor normativo proposto pelo conteúdo do PLS nº 247, de 2007, e PLS nº 154, de 2013, corrobora-se a plena competência **regimental** desta Comissão para a apreciação da matéria.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, foram atendidos pelos projetos, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil e registros públicos, a teor do disposto no art. 22, incisos I e XXV, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido deslustrada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (CF, art. 61, § 1º). Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à **constitucionalidade** da medida proposta.

No que concerne à **juridicidade**, os projetos em comento se afiguram irretocáveis, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o *adequado*; *ii*) a matéria nele vertida é cercada de *inovação* ou *originalidade*, em face do direito positivo em vigor; *iii*) possui o atributo da *generalidade*, que exige sejam destinatários do comando legal um conjunto de casos submetidos a um comportamento normativo comum; *iv*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*, isto é, a possibilidade de imposição compulsória do comportamento normativo estabelecido; e *v*) se revela *compatível* com os princípios diretores do sistema de direito pátrio ou com os princípios especiais de cada ramo particular da ciência jurídica.

No **mérito**, os fundamentos esposados na justificação dos projetos em comento não se afiguram razoáveis. Com efeito, desde a entrada em vigor do novo Código Civil, nos termos do seu art. 1.361, o consumidor, ao adquirir um veículo

mediante financiamento, arrendamento mercantil ou consórcio, pode dirigir-se diretamente ao órgão de trânsito da sua cidade, para obter a completa documentação do veículo, sem a necessidade de intermediação de cartórios de notas ou “despachantes”.

Pela sistemática trazida com o novo Código Civil, a alienação fiduciária em garantia é feita pelo Sistema Nacional de Gravames, mecanismo que possibilita às instituições financeiras a inclusão e baixa de gravames relativos aos contratos com alienação fiduciária de veículos diretamente nos sistemas informatizados das repartições de trânsito, sem custo para o consumidor, uma vez que o art. 7º da Resolução CONTRAN nº 159, de 2004, estabelece que as despesas dos gravames serão suportadas pelas “empresas credoras de garantia real”.

Ao analisar a matéria em questão, verifica-se que temos, na verdade, uma medida que beneficiaria somente os titulares dos cartórios de registro de títulos e documentos, sem nenhuma prestação efetiva de serviço público essencial. Realmente, a aprovação deste projeto implicaria a criação de despesas e custos desnecessários aos consumidores brasileiros, já fortemente penalizados pelos diversos encargos que incidem sobre a aquisição de veículos, em especial aqueles referentes às taxas de licenciamento e emplacamento, sem mencionar as altas taxas de juros e os elevados gastos securitários.

Hoje, alguém que deseje verificar eventuais restrições à propriedade de veículo, especialmente para saber se sobre este incide alguma restrição decorrente da alienação fiduciária em garantia, bastará consultar as bases de dados dos departamentos de trânsito, em vez de percorrer os cartórios de notas como pretendem os projetos. A informação é obtida facilmente e já consta nos documentos dos veículos, o que facilita muitíssimo a verificação de eventuais restrições de domínio incidentes sobre o bem. Tal informação confere elevada segurança àquele que, de boa fé, venha a adquiri-lo.

Ademais, devemos levar em distinta consideração a larga experiência dos nossos Tribunais a respeito da matéria. Isso porque o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150, já considerou constitucional o registro da alienação fiduciária diretamente nas repartições de trânsito, dispensado o registro anterior no cartório de registro de títulos e documentos. De modo semelhante, o Superior Tribunal de Justiça entende que são suficientes e mais efetivos, além de garantir a devida publicidade, os registros feitos diretamente nas repartições de trânsito, como podemos ler no Recurso Especial nº 686932/PR, [...] *Deveras, é cediço na Corte que a exigência de registro em Cartório do contrato de alienação fiduciária não é requisito de validade do negócio jurídico. Para as partes signatárias a avença é*

perfeita e plenamente válida, independentemente do registro que, se ausente, traz como única consequência a ineficácia do contrato perante o terceiro de boa-fé.

À guisa de fecho, podemos ver que as medidas legais sugeridas nos projetos em comento implicariam artificial receita para os cartórios de registro de títulos e documentos, em colisão frontal com os interesses dos consumidores.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 247, de 2007, e pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 154, de 2013.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2014.

Senador LUIZ HENRIQUE, Presidente em exercício

Senadora GLEISI HOFFMANN, Relatora *ad hoc*



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos - CAE

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 247, de 2007, QUE TRAMITA EM CONJUNTO COM: PLS 154/2013

ASSINAM O PARECER, NA 28ª REUNIÃO, DE 11/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE:

RELATOR:

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)

Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Aníbal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)

Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Odacir Soares (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	

Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)

Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Fleury (DEM)

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)

Douglas Cintra (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Blairo Maggi (PR)	3. Kaká Andrade (PDT)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. VAGO