

21/10/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.227 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL - IRTDPJBRASIL  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**AM. CURIAE.** : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO SISTEMA FINANCEIRO - CONSIF  
**ADV.(A/S)** : PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO E OUTRO(A/S)  
**AM. CURIAE.** : INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - INADEC  
**ADV.(A/S)** : ILAN CHVEID E OUTRO(A/S)

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL impugna a constitucionalidade do artigo 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008. Eis o teor da norma atacada:

Art. 6º Em operação de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor no certificado de registro a que se refere a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, produz plenos efeitos probatórios contra terceiros, dispensado qualquer outro registro público.

§ 1º Consideram-se nulos quaisquer convênios celebrados entre entidades de títulos e registros públicos e as repartições

## ADI 4227 / DF

de trânsito competentes para o licenciamento de veículos, bem como portarias e outros atos normativos por elas editados, que disponham de modo contrário ao disposto no caput deste artigo.

§ 2º O descumprimento do disposto neste artigo sujeita as entidades e as pessoas de que tratam, respectivamente, as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 8.935, de 18 de novembro de 1994, ao disposto no art. 56 e seguintes da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e às penalidades previstas no art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Aponta a legitimidade ativa e a pertinência temática entre o objeto do processo e as respectivas finalidades sociais. Alude ao caráter nacional e à expressa legitimidade para a formalização de ação direta, na qual revelado apenas o interesse dos registradores no desfecho da controvérsia, e não de todos os titulares de serventias extrajudiciais.

Argui ofensa ao pacto federativo, ressaltando não competir à União, por meio de lei ordinária, vedar a realização de convênios pelos órgãos administrativos dos Estados-membros. Refere-se à Portaria nº 14, de 2003, e à Resolução nº 159, de 2004, do Departamento Nacional de Trânsito e do Conselho Nacional de Trânsito, na sequência, a facultarem aos órgãos estaduais a delegação dos serviços de registro. Conforme anota, os preceitos impugnados implicam grave ônus aos Estados-membros, ao preverem o encerramento dos convênios já formalizados. Nesse sentido, menciona manifestação do Departamento de Trânsito do Distrito Federal segundo a qual não interessa ocupar desnecessariamente os recursos do ente distrital com serviço que já é prestado de modo eficiente pelos cartórios de títulos e documentos. Acrescenta não poderem estar os titulares das serventias impedidos de exercer a função de registro nem sujeitos a qualquer sanção pela prática de ofício expressamente previsto no artigo 236 da Carta da República. Sustenta ofensa aos artigos 18, 25, § 1º, e 34 da Constituição Federal.

Veicula a inconstitucionalidade formal por ausência de urgência e

## ADI 4227 / DF

relevância da matéria presente no dispositivo questionado, o qual aduz ter sido aprovado mediante emenda parlamentar apresentada a projeto de conversão de medida provisória em lei. Alega abuso do poder de legislar e violação aos artigos 5º, inciso LIV, 59, 60, 61 e 62 da Carta Federal.

Ante a parcial coincidência de objetos, a esta ação foi apensada a de nº 4.333, na qual o Partido da República, além dos dispositivos já mencionados, questiona a constitucionalidade da parte final do artigo 1.361, § 1º, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – e do artigo 14, § 7º, da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008. Eis o teor:

### **Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil**

Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor.

§ 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, **ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.**

[...]

### **Lei nº 11.795, de 2008**

Art. 14. No contrato de participação em grupo de consórcio, por adesão, devem estar previstas, de forma clara, as garantias que serão exigidas do consorciado para utilizar o crédito.

[...]

§ 7º A anotação da alienação fiduciária de veículo

## ADI 4227 / DF

automotor ofertado em garantia ao grupo de consórcio no certificado de registro a que se refere o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, produz efeitos probatórios contra terceiros, dispensado qualquer outro registro público.

O Partido sustenta a impossibilidade de formação de contrato de alienação fiduciária em garantia de veículos, com a produção de efeitos probatórios contra terceiros, sem a realização de registro junto às serventias de títulos e documentos. Aponta violação ao artigo 236 da Carta da República, no qual é assegurada a delegação da atividade notarial e registral a particulares. Reporta-se a juristas que defendem tese no sentido de o Estado não poder prestar diretamente os serviços de registro público.

Aduz contrariedade ao § 1º do artigo 236 do Diploma Maior, em que prevista a fiscalização da atividade registral pelo Poder Judiciário. Segundo afirma, a transferência do exercício do serviço para órgão do Poder Executivo estadual impede que o correspondente Tribunal de Justiça proceda à fiscalização e ofende o princípio da separação de poderes. Ter-se-ia descompasso entre a legislação ordinária questionada e os artigos 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Lei Fundamental, que dispõem sobre o princípio constitucional da proteção do consumidor.

Traz arguições específicas em relação à inconstitucionalidade do artigo 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 2008. Conforme ressalta, a decisão sobre a conveniência e a oportunidade na celebração de convênios é privativa do Poder Executivo, não competindo ao Legislativo criar qualquer restrição a respeito, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes. Defende incumbir ao Poder Executivo, por meio de decreto, a organização dos órgãos da administração (Constituição Federal, artigo 84, inciso IV, alínea "a"). Daí a violação ao pacto federativo, por descaber ao legislador federal instituir restrições ao exercício da atividade administrativa estadual. Destaca terem os dispositivos atacados implicado desrespeito ao princípio da segurança jurídica, na medida em que provocaram modificações substanciais em

## ADI 4227 / DF

práticas e rotinas administrativas consolidadas.

Discorre sobre o ato jurídico perfeito para salientar a inconstitucionalidade da anulação, mediante lei ordinária, de convênios já celebrados entre entidades de trânsito e serventias extrajudiciais. Anota a desarmonia com o princípio do devido processo legal, porquanto imprópria a anulação de atos administrativos sem assegurar aos atingidos pela nulidade o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Diz da inconstitucionalidade formal do artigo mencionado, pois teve origem em emenda parlamentar feita ao projeto de conversão da Medida Provisória nº 442, de 2008, em lei. Afirma ser a matéria estranha ao objeto da referida medida provisória. Consoante alega, a necessidade de as emendas parlamentares guardarem pertinência temática com o objeto das proposições enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional decorre do necessário respeito à regra constitucional pertinente à reserva de iniciativa. Relembra que somente o Presidente da República possui iniciativa em projetos de lei sobre a organização administrativa. Cita precedentes.

No mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 14, § 7º, da Lei Federal nº 11.795, de 2008, e 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 2008. Pugna seja conferida interpretação conforme à Constituição ao artigo 1.361, § 1º, do Código Civil, de modo a estabelecer relação de complementariedade entre a anotação de ônus resolúvel no certificado de propriedade do veículo e o registro do contrato de alienação fiduciária em garantia na serventia extrajudicial de títulos e documentos.

Os requerentes pleitearam a concessão de medida cauteladora para suspender, até o exame final do processo, a vigência das normas atacadas. O ministro Eros Grau, relator originário de ambas as ações, acionou o artigo 12 da Lei nº 9.868, de 1999, e solicitou informações.

Os processos foram a mim redistribuídos em virtude de decisão proferida anteriormente na Ação Cautelar nº 2.617, na qual deferida liminar para afastar, até o julgamento definitivo do Recurso Extraordinário nº 611.639/RJ, efeitos de acórdão prolatado pelo Tribunal

## ADI 4227 / DF

de Justiça do Rio de Janeiro. O recurso, no qual se reconheceu a existência de repercussão geral, versa a nulidade da Portaria nº 3.044, de 2003, do DETRAN/RJ, que implicou dispensa do registro prévio do instrumento particular de alienação fiduciária, de reserva de domínio ou de arrendamento mercantil em cartórios de títulos e documentos, para fins de cadastramento no Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro e expedição do Certificado de Registro de Veículo constando o ônus.

Em resposta ao pedido de informações, a Câmara dos Deputados noticiou que os processos legislativos dos quais resultaram a edição das normas questionadas transcorreram de acordo com as regras constitucionais e regimentais pertinentes à espécie.

A Presidência da República argui a ilegitimidade ativa do Instituto – IRTDPJBRASIL, porquanto constituiria subgrupo dentro da classe representada pela Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG. No tocante à Ação Direta nº 4.227, assevera a ausência de impugnação de todo o conjunto normativo pertinente à matéria, alegando não ter a autora atacado os artigos 1.361, § 1º, do Código Civil e 14, § 7º, da Lei nº 11.795, de 2008.

Quanto ao mérito, afirma cumprir à União, nos termos do artigo 22, cabeça, incisos I e XXV, da Carta da República, legislar privativamente sobre direito civil, comercial e registros públicos. Refere-se ao julgamento da Ação Direta nº 2.150/DF, no qual o Supremo confirmou a constitucionalidade de dispositivos que resultaram na atribuição de competência aos órgãos de trânsito para efetuar o registro de ônus reais sobre veículos automotivos de qualquer espécie.

Ressalta ser exceção adquirente de veículo automotor que pesquisa, nas serventias de títulos e documentos, a existência de alienação fiduciária em garantia sobre determinado veículo, pois, para a ciência sobre o gravame, é mais fácil, intuitivo, razoável e barato examinar o certificado de registro de propriedade do veículo. Cita o Verbete nº 92 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, consoante o qual “a terceiro de boa-fé não é oponível a alienação fiduciária não anotada no certificado de

## ADI 4227 / DF

registro de veículo automotor”.

Alega que o objetivo do artigo 6º da Lei nº 11.882, de 2008, foi o de eliminar custos acessórios ao financiamento de veículos automotores, os quais podem chegar a representar parcela significativa do valor total do contrato. Segundo argumenta, o § 1º não invalida os convênios já firmados entre órgãos de trânsito e serventias extrajudiciais, desde que seja cumprido o disposto na cabeça do artigo. Em outras palavras, defende haver-se, na norma, limitado a manutenção de convênios somente nos casos em que o registro do contrato ocorre em duplicidade, hipótese apta a ocasionar perda de eficiência econômica. Aduz ter o requerente buscado suporte em legislação infraconstitucional – leis ordinárias e resoluções do CONTRAN e DENATRAN –, situação a revelar o caráter infraconstitucional da controvérsia.

A Advocacia-Geral da União expõe argumentos semelhantes aos apresentados pela Presidência da República.

O Senado Federal faz o histórico dos processos legislativos referentes às normas questionadas. Acrescenta que os preceitos atacados cuidam de registros públicos, direito civil e comercial, matérias cuja competência privativa é da União. Segundo argumenta, embora o artigo 236 da Carta da República disponha sobre o exercício da atividade registral em caráter privado, não estabelece qualquer definição sobre serviços notariais e de registro. Sustenta que, ao revés, o respectivo § 1º remete expressamente à lei ordinária a regulação das atividades registrais.

Não havendo predefinição material ou constitucional sobre a locução “registro público”, diz incumbir ao Congresso Nacional estabelecer quais serviços estão abrangidos pelo citado artigo 236, desde que respeitado um mínimo conceitual. Relembra que os registros de propriedade industrial, os de embarcações e aeronaves, os de atos constitutivos de sociedades comerciais, os de propriedade industrial e os funcionais, apenas para exemplificar, não estão na atribuição das serventias extrajudiciais. Conclui que apenas os registros definidos em lei ordinária são exercidos exclusivamente em caráter privado.

O Procurador-Geral da República, em relação à Ação Direta nº

## ADI 4227 / DF

4.227/DF, afirma não ter o requerente questionado todo o complexo normativo pertinente à matéria. Assevera que o tema de fundo poderá ser devidamente examinado no julgamento da Ação Direta nº 4.333/DF.

Quanto ao mérito, anota competir ao Poder Público, nos termos do artigo 236, § 1º, da Constituição Federal, decidir quais serviços devem ou não ser prestados pelas serventias extrajudiciais, pois a delimitação das atividades registras é atribuição do legislador ordinário. Consoante assinala, não há ofensa ao princípio da separação dos poderes, porquanto a fiscalização pelo Poder Judiciário tem como alvo apenas os serviços desempenhados pelos cartórios, o que se justificaria em virtude do controle que o Poder exerce sobre os serviços auxiliares. Ressalta não possuir qualquer utilidade o registro do contrato de alienação fiduciária de veículos automotores nas serventias extrajudiciais e aduz trazer ônus desproporcional ao consumidor a compulsoriedade.

Deferi a intervenção da Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF e da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG, como terceiros interessados. O mesmo ocorreu na Ação Direta nº 4.333, em relação ao Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL, parte autora no processo principal.

É o relatório.



## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.227 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Se os colegas me permitem, farei um breve histórico da legislação e da jurisprudência alusivas ao tema, para melhor elucidação da controvérsia.

A alienação fiduciária em garantia surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a edição da Lei nº 4.728, de 1965, destinada à estruturação e ao desenvolvimento do mercado de capitais. Ganhou tratamento mais detalhado com a publicação do Decreto-Lei nº 911, de 1969, que alterou o artigo 66 da mencionada lei, a versar o conceito do instituto, e introduziu regra específica sobre a alienação fiduciária de veículos. Eis o teor dos preceitos:

Art. 66. A alienação fiduciária em garantia transfere ao credor o domínio resolúvel e a posse indireta da coisa móvel alienada, independentemente da tradição efetiva do bem, tornando-se o alienante ou devedor em possuidor direto e depositário com todas as responsabilidades e encargos que lhe incumbem de acordo com a lei civil e penal.

§ 1º A alienação fiduciária somente se prova por escrito e seu instrumento, público ou particular, qualquer que seja o seu valor, será obrigatoriamente arquivado, por cópia ou microfilme, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do credor, sob pena de não valer contra terceiros, e conterà, além de outros dados, os seguintes:

[...]

§ 10. A alienação fiduciária em garantia do veículo automotor, deverá, para fins probatórios, constar do certificado de Registro, a que se refere o artigo 52 do Código Nacional de

Trânsito.

Como se observa, no § 1º do citado dispositivo, foi estabelecida, em âmbito genérico, a obrigatoriedade de registro dos contratos de alienação fiduciária nas serventias de títulos e documentos. No § 10, houve previsão específica, para fins probatórios, de anotação da existência do gravame no certificado de registro do veículo, em se tratando de automóveis.

O quadro normativo decorrente da legislação ordinária gerou controvérsias acerca da obrigatoriedade de duplo registro do contrato de alienação fiduciária de veículos. Em 1969, o Supremo chegou a editar o Verbete nº 489 da Súmula, segundo o qual “a compra e venda de automóvel não prevalece contra terceiros, de boa-fé, se o contrato não foi transcrito no registro de títulos e documentos”.

Posteriormente, o artigo 129 da Lei de Registros Públicos – de nº 6.015/73 – veio a dispor, em caráter geral, sobre a compulsoriedade de registro do citado título em cartório, como requisito de eficácia contra terceiros alheios à avença:

Art. 129. Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros:

[...]

5º) os contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a bens móveis e os de alienação fiduciária;

A jurisprudência do Supremo, a partir de então, firmou-se no sentido de dispensar a anotação do contrato de alienação fiduciária no certificado de propriedade dos veículos, como se vê da leitura das seguintes ementas:

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO AUTOMOTOR. VALE CONTRA TERCEIROS, SE REGISTRADO O RESPECTIVO INSTRUMENTO NO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DE CONSTAR, OU NÃO, DO CERTIFICADO DE REGISTRO A QUE ALUDE O ART. 52 DO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 85669, Relator(a): Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE, SEGUNDA TURMA, julgado em 24 de agosto de 1976, Diário da Justiça de 10 de setembro de 1976, PP-\*\*\*\* RTJ VOL-00079-02 PP-00664)

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO AUTOMOTOR. VALIDADE CONTRA TERCEIROS. A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO AUTOMOTOR VALE CONTRA TERCEIROS SE REGISTRADO O RESPECTIVO INSTRUMENTO NO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DE CONSTAR DO CERTIFICADO DE REGISTRO DE QUE TRATA O ART. 52 DO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 113171, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 4 de dezembro de 1987, Diário da Justiça de 5 de fevereiro de 1988, PP-01385 EMENT VOL-01488-03 PP-00446)

A situação alterou-se com a promulgação da Carta de 1988 e a atribuição conferida ao Superior Tribunal de Justiça para interpretar a legislação federal. Em 1993, o Tribunal editou o Verbete nº 92 da Súmula, de acordo com o qual “a terceiro de boa-fé não é oponível a alienação fiduciária não anotada no Certificado de Registro do veículo automotor”.

Conforme se depreende, o Tribunal reconheceu os efeitos limitados decorrentes do registro da avença em cartório. Isso porque, diante da existência de mais de uma serventia no domicílio do credor e da ausência de centralização das informações, o futuro comprador do veículo teria de peregrinar por diferentes serventias, mediante o recolhimento de

## ADI 4227 / DF

emolumentos para obter certidões em cada uma delas, pois se, em muitos locais do Brasil, não há comunicação entre os cartórios, o que se dirá entre estes e os órgãos de trânsito. Consideradas as circunstâncias, ainda mais restrito se tornava o efeito da publicidade do registro no caso de automóvel licenciado em Estado da Federação diverso.

Cabe lembrar que, para o leigo, regular comprador de veículos usados, fica difícil imaginar a necessidade de formular pesquisas em diferentes cartórios em busca de eventual gravame, especialmente ante a falta de notícia de ônus no certificado de propriedade do veículo. O Superior Tribunal de Justiça, então, atento à realidade social e à maneira como normalmente são realizados os negócios jurídicos de compra e venda de automóveis, modificou o entendimento sobre o tema. Mesmo que não tenha dispensado de forma expressa o registro do contrato no cartório de títulos e documentos, andou bem ao tomar decisão de modo a impedir surpresas a terceiros de boa-fé diante do exercício do direito de seqüela pelo titular do automóvel.

Em meados da década de noventa, sobreveio o novo Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 –, no qual ficaram revelados os documentos indispensáveis à expedição do certificado de propriedade de veículos e não constava, nesse rol, o registro do contrato de alienação fiduciária em garantia. Da nova moldura normativa decorreu o avanço da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, que, no julgamento do Recurso Especial nº 278.993/SP, mesmo antes da edição dos atos ora atacados, acabou por assentar a dispensa da transcrição do título em duplicidade. Eis a síntese do acórdão formalizado:

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. VEÍCULO AUTOMOTOR. ANOTAÇÃO NO CERTIFICADO DE REGISTRO DO VEÍCULO. DETRAN. PUBLICIDADE. INEXIGIBILIDADE DE REGISTRO CARTORIAL PARA EXPEDIÇÃO DO DOCUMENTO DO VEÍCULO.

1. 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. Inteligência do art. 66, § 1º, da Lei n.º 4.728/65, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 911/69, e do art. 129, item 5º, da Lei n.º 6.015/73.

2. O Código Nacional de Trânsito (Lei n.º 9.503/97), ao disciplinar as regras de expedição dos Certificados de Registro de Veículo (arts. 122 e 124), não prevê como peça obrigatória a ser apresentada o contrato de alienação fiduciária registrado.

3. Ao interpretar sistematicamente o dispositivo nos §§ 1º e 10, do art. 66 da Lei n.º 4.728/65, c/c os arts. 122 e 124 da Lei n.º 9.503/97, e prestigiando-se a *ratio legis*, impende concluir que, no caso de veículo automotor, basta constar do Certificado de Registro a alienação fiduciária, uma vez que, desse modo, resta plenamente atendido o requisito da publicidade.

4. 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. 5. Recurso Especial improvido. (REsp 278.993/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, SEGUNDA TURMA, julgado em 15 de outubro de 2002, Diário da Justiça de 16 de dezembro de 2002, p. 292)

Com a edição do Código Civil, do artigo 1.361, § 1º – “Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro” –, consolidou-se, no Superior Tribunal, o entendimento no sentido da ilegalidade de os departamentos

## ADI 4227 / DF

de trânsito exigirem prévio registro cartorial, como condição para o licenciamento do veículo automotor. Transcrevo, a título exemplificativo, a ementa do seguinte acórdão:

PROCESSUAL CIVIL: MANDADO DE SEGURANÇA. ASSISTÊNCIA. NÃO CABIMENTO. ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE VEÍCULO AUTOMOTOR. EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO DE REGISTRO DO VEÍCULO. INEXIGIBILIDADE DE REGISTRO CARTORIAL.

[...]

2. Nos termos do art. 66, § 1º, da Lei n.º 4.728/65, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 911/69, e do art. 129, item 5º, da Lei n.º 6.015/73, bem como do art. 1.361, § 1º, do novo Código Civil, o registro em Cartório do contrato de alienação fiduciária de veículo automotor não é requisito de constituição ou de validade do negócio jurídico, nem condição para a sua anotação no certificado de propriedade expedido pela autoridade de trânsito, mas formalidade destinada a dar ao negócio publicidade perante terceiros. 3. Embargos de divergência a que se nega provimento. (EREsp 278.993/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010, DJe 30/06/2010)

Com o claro risco de incorrer em redundância, o legislador ordinário, após a formalização do novo diploma civilista, ainda aprovou os artigos 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 2008, e 14, § 7º, da Lei nº 11.795, de 2008, ambos questionados na ação direta em apenso. Na mesma linha do Código Civil de 2002, dispôs de modo expresso que, no financiamento de veículos automotores, independentemente da modalidade, o único registro exigível é o previsto no Código de Trânsito Brasileiro.

Até aqui, estamos a recordar a legislação ordinária e a jurisprudência

## ADI 4227 / DF

relacionadas à matéria, sem examinar qualquer questão constitucional. Considerarei este breve retrospecto necessário, de maneira a firmar, desde logo, algumas balizas.

Primeiro, descabe conferir interpretação conforme à Constituição ao § 1º do artigo 1.361 do Código Civil. A técnica tem limites e não compete ao intérprete utilizá-la, subvertendo o texto literal da lei ou o alcance da norma. No caso, o Congresso Nacional não editou um, mas quatro atos normativos – o Código de Trânsito Brasileiro, o Código Civil e as Leis nº 11.795 e 11.882, de 2008 –, destinados a afastar a exigência de registro, em cartório, do contrato de alienação fiduciária em garantia de automóveis. Não me lembro de encontrar situação parecida na história brasileira, na qual a concepção do legislador, em vários momentos, tenha sido exposta, reiterada e corroborada, de maneira mais evidente, em sucessivas aprovações legislativas. Interpretar a parte final do preceito previsto no diploma civil de forma a substituir a conjunção “ou” pela conjunção “e” implica atribuir mudança radical à regra, dando-lhe sentido completamente diferente do aprovado pelo Parlamento. Os demais dispositivos questionados, dois deles editados após a publicação do Código Civil, mostram não haver dúvida legislativa sobre o assunto nem, reitero, ser a controvérsia passível de solução mediante interpretação conforme à Carta. A técnica é aplicável a texto aberto a interpretações distintas, o que não ocorre na espécie. Óptica diversa implica admitir a atuação do Supremo como legislador positivo, inovando normativamente. O passo é largo e ofensivo ao princípio republicano da separação dos poderes.

Arguições concernentes à existência de suposto erro de revisão durante a tramitação do projeto do novo Código Civil são irrelevantes. A norma foi aprovada tal como proposta e, ainda que assim não o fosse, os atos posteriores deixam incontroversa a visão do Congresso Nacional relativamente ao tema.

Segundo, o histórico legislativo apresentado torna estreme de dúvidas que a exigência de registro do contrato de alienação fiduciária nas serventias extrajudiciais foi criada, ainda na década de sessenta, por

## ADI 4227 / DF

lei ordinária. Nada impede que o mesmo legislador, ante o implemento de política pública diferente, extinga a obrigatoriedade. Por mais analítica que seja a Carta Federal brasileira, descabe querer dela extrair a compulsoriedade de registro de um contrato específico em uma instituição determinada. Requisitos atinentes à formação, validade e eficácia de contratos privados consubstanciam matéria evidentemente ligada à legislação federal e não ao texto constitucional.

Terceiro, o requerente da Ação Direta nº 4.227/DF não se desincumbiu do ônus de impugnar todo o bloco normativo pertinente à controvérsia. Somente a eventual declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 2008, apresentar-se-ia inócua, na medida em que a essência da norma, segundo a qual os contratos de alienação fiduciária de veículos estão dispensados de registro nas serventias extrajudiciais, permaneceria no ordenamento jurídico, ante a vigência das disposições que não foram atacadas.

A ação direta reclama o questionamento conjunto dos dispositivos relacionados ao tema, sob pena de inutilidade da declaração de inconstitucionalidade do preceito. Não se trata de mero formalismo. Mesmo sendo a causa de pedir aberta, no controle concentrado, a atuação do Tribunal deve estar restrita aos limites do pedido, pois descabe proclamar a inconstitucionalidade de ato normativo de ofício. Precedentes: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.132, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.242, ambas relatadas pelo ministro Moreira Alves, nº 2.215, relator ministro Celso de Mello, e nº 2.938, relator ministro Eros Grau.

Por essa razão, não admito o pedido formulado na ação direta apresentada pelo Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL, ficando prejudicada a apreciação da preliminar alusiva à ausência de legitimidade do requerente.

Mas retorno à análise do mérito, considerada a ação direta de inconstitucionalidade em apenso.

Orlando Gomes define a alienação fiduciária como o negócio



## ADI 4227 / DF

jurídico mediante o qual uma das partes adquire em confiança a propriedade de um bem, obrigando-se a devolvê-la quando se verificar o acontecimento a que se tenha subordinado tal obrigação, ou lhe for pedida a restituição. Cuidando-se de veículos automotores, constitui direito real de garantia sobre bens móveis, que se agrega aos demais direitos reais previstos na legislação extravagante e no artigo 1.225 do diploma civilista.

Noto, sem adentrar campo reservado à atuação do Superior Tribunal de Justiça, que o artigo 1.226 do Código Civil é expresso no sentido de que os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos ou transmitidos por ato entre vivos, são adquiridos pela tradição e não pelo registro. Este último, como requisito de validade de negócio jurídico tendo como objeto direito real, fica restrito a bens imóveis, nos termos do artigo 1.227.

Por essa razão, o Superior Tribunal de Justiça destacou não ser o registro, em cartório, do contrato de alienação fiduciária condição de validade do negócio jurídico, mostrando-se a avença perfeitamente válida e eficaz entre as partes, independentemente da formalização do ato. No caso, firma-se o contrato e surge o gravame com a tradição, ainda que seja esta meramente ficta. Em outras palavras, o pacto é perfeitamente existente, válido e eficaz entre as partes, sem que necessário qualquer registro, o qual constitui mera exigência de eficácia do título contra terceiros. Toda matéria atinente à formação e eficácia desse contrato específico, aliás, está regulada no âmbito de competência do legislador ordinário e foi interpretada pelo Superior Tribunal, órgão incumbido de fazê-lo. Afastou-se, de maneira expressa, o caráter constitutivo do registro.

O requerente sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos ora examinados, ante a previsão contida no artigo 236 da Carta da República, do exercício obrigatório em caráter privado dos serviços notariais e de registro e da fiscalização da atividade pelo Poder Judiciário. Afirma possuir natureza constitutiva o registro em cartório – o que já foi afastado – e assevera ser proibida a transferência do ato aos órgãos

## ADI 4227 / DF

públicos.

Não lhe assiste razão.

Inicialmente, relembro que o Supremo, no julgamento da Ação Direta nº 2.150/DF, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, analisando questão similar, assentou a constitucionalidade dos artigos 11 e 18 da Medida Provisória nº 1.925-5/2000. A óptica adotada ficou resumida na seguinte ementa, publicada no Diário da Justiça de 29 de novembro de 2002:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11 E 18 DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 1.925-5, SUCESSIVAMENTE REEDITADA ATÉ O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 32/2001. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5.º, CAPUT; 37, CAPUT, E 62, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos em referência, ao atribuírem aos órgãos de trânsito o registro de ônus reais sobre veículos automotivos de qualquer espécie, não ofendem as normas constitucionais indicadas. Os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário. Entendimento assentado na jurisprudência do STF. Ação julgada improcedente.

Embora esteja previsto, no artigo 236 da Carta Federal, o exercício em caráter privado da atividade notarial e de registro, não há conceito constitucional fixo e estático de registro público. Ao reverso, no § 1º do mesmo dispositivo, estabelece-se que compete à lei ordinária a regulação das atividades registras.

O registro público é ato jurídico de caráter marcadamente formal, pois, ao contrário de outros como os de permuta, doação ou transação, hoje também regulados em lei ordinária, não preexiste a uma ordem jurídica positivada, tal como atualmente presente na sociedade moderna. O perfil do instituto foi delineado precipuamente pelas normas de direito civil e teria pouco sentido sem a legislação infraconstitucional relacionada

à atividade.

Fazendo um paralelo com os direitos fundamentais, pode-se dizer que o ato registral está para o direito de propriedade assim como a permuta, a doação e a transação, apenas exemplificando, estão para direitos como à vida e à liberdade. No primeiro caso, o constituinte confia ao legislador a definição, em maior perspectiva, do próprio conteúdo do direito, na medida em que à legislação infraconstitucional cabe determinar as situações nas quais o simples ter estampa a propriedade. No segundo, o campo de conformação do legislador – boa parte da doutrina afirmaria restrição – é inegavelmente menor, porquanto da natureza dos direitos é possível, em grau mais elevado, extrair o respectivo conteúdo e limitação diretamente da Carta Federal. Na situação em exame, ainda é feita referência explícita, no Diploma Maior, à possibilidade de regular-se a atividade registral mediante lei.

Não se consigna ser absoluta, no caso, a atividade discricionária do Parlamento nem se busca conferir ao legislador legitimidade para operar o total esvaziamento do instituto. Porém, da extinção, por meio de lei, da obrigatoriedade de registro de contrato específico em um cartório determinado não decorre tal situação. Em princípio, pode o legislador definir os atos jurídicos sujeitos a registro nas serventias extrajudiciais, em especial quando, após analisar o custo-benefício, verifica que a transcrição do título não traz segurança adicional suficiente ao ato para compensar a burocracia e os ônus impostos às partes sujeitas ao cumprimento da obrigação.

O ministro Ilmar Galvão, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150/DF, salientou:

O registro dos títulos nos órgãos de trânsito e não nos serviços delegados de registro de que cuida o art. 236 da Constituição Federal, em nada compromete a publicidade e a segurança das relações respaldadas pelas cédulas de crédito bancário, assegurando o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXXIV, aos interessados o direito à obtenção de certidões em repartições públicas.

Mostra-se evidente a necessidade de conferir publicidade ao contrato de alienação fiduciária em garantia de automóveis para que o ato tenha eficácia contra terceiros. Como no pacto a tradição é ficta e a posse do bem continua com o devedor, uma política pública adequada recomenda a criação de meios conducentes a alertar eventuais compradores sobre o real proprietário do bem, evitando fraudes, de um lado, e assegurando o direito de oposição da garantia contra todos, de outro. De acordo com o legislador, contudo, a exigência de registro em serventia extrajudicial acarreta ônus e custos desnecessários ao consumidor, além de não conferir ao ato a publicidade adequada. Para o leigo, é mais fácil, intuitivo e célere verificar a existência de gravame no próprio certificado de propriedade do veículo, em vez de peregrinar por diferentes cartórios de títulos e documentos ou ir ao cartório de distribuição, nos Estados que contam com serviço integrado, em busca de informações. Não age o Parlamento de maneira inconstitucional quando extingue procedimento registral desprovido de utilidade maior, mesmo porque inerente à ideia de serviço público, exercido em âmbito público ou privado, está o oferecimento de alguma garantia ou comodidade material à coletividade.

Mais: a transcrição do negócio nas serventias extrajudiciais não consubstancia a única forma autorizada pela ordem normativa para conferir publicidade a atos jurídicos. Há diversas atividades análogas realizadas pelo Poder Público, a despeito do disposto no artigo 236 da Carta Federal. Menciono, apenas para exemplificar, o registro da propriedade industrial no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Lei nº 9.279, de 1996), o registro centralizado de aeronaves (Código Brasileiro de Aeronáutica), de embarcações na capitania dos portos (Lei nº 7.652, de 1988), o dos atos constitutivos de sociedades comerciais nas respectivas juntas (Lei nº 8.934, de 1994) e de sociedades de advogados no Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil. Todos representam prestação de serviços semelhantes, ainda que parte da doutrina, nesses casos, faça diferenciação entre cadastro em órgão público

## ADI 4227 / DF

e registro público.

O alcance que o requerente pretende atribuir à expressão constitucional “registro público”, retirando do legislador ordinário qualquer liberdade para delimitação da atividade, colocaria todos os cadastros de informações em banco de dados com acesso geral sujeitos à disciplina do artigo 236 da Carta Federal, o que atingiria até mesmo a atividade realizada por outros entes privados, tais como os serviços de proteção ao crédito. Não é essa a abrangência do preceito.

Em síntese, os limites da atividade registral das serventias extrajudiciais, exercida em caráter privado, não são previamente definidos na Constituição da República. A imprecisão e o caráter indeterminado da atividade – que não decorre da natureza das coisas – conferem ao legislador maior liberdade para, obedecida a proporcionalidade e o conteúdo mínimo dos conceitos indeterminados, limitar-lhe a amplitude. Não há ofensa ao princípio da separação de Poderes, pois a atividade fiscalizatória desempenhada pelo Judiciário é restrita aos serviços prestados pelos cartórios extrajudiciais, conforme versado em lei.

Passo ao exame das arguições específicas voltadas à declaração de inconstitucionalidade do artigo 6º, cabeça, § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882, de 2008.

Os dispositivos mencionados foram editados em razão de emenda parlamentar à Medida Provisória nº 442, de 2008, que dispôs sobre operações de redesconto do Banco Central do Brasil, autorizou a emissão de Letra de Arrendamento Mercantil – LAM e deu outras providências. Ao submeter a norma à apreciação do Congresso Nacional, o Poder Executivo, na respectiva mensagem, deixou claro que o objetivo da proposição era aumentar a liquidez da economia, fomentar o crédito e simplificar procedimentos concernentes ao oferecimento de garantias e operações de arrendamento mercantil, tudo de modo a criar mecanismos para atenuar os efeitos internos da crise econômica e financeira internacional.

Nesse contexto, a emenda parlamentar foi justificada na necessidade

## ADI 4227 / DF

de extinguir custos acessórios relacionados ao financiamento de veículos e, conseqüentemente, reduzir os impactos sofridos pelas montadoras do país. Segundo ficou exemplificado, em operações de arrendamento mercantil a envolver o financiamento de motocicletas, o pagamento de emolumentos chegava a representar 25% do valor do contrato, o que encarecia o crédito, afugentava compradores e contribuía para o agravamento da crise interna.

Desse modo, considero presente a relação de pertinência temática entre a proposta e o objeto da medida provisória, pois ambas se fizeram voltadas a facilitar procedimentos e diminuir custos atinentes ao oferecimento de crédito. No caso, a previsão de que a anotação da existência do gravame no certificado de propriedade do veículo dispensa qualquer outro registro consubstanciou apenas meio para chegar ao fim almejado em ambas as proposições, qual seja: facilitar o financiamento.

A par desse aspecto, é privativa da União a competência para editar leis sobre normas gerais de contratação, em todas as modalidades, trânsito, registros públicos, direito civil e comercial. Nenhum desses temas depende da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

A cabeça do artigo 6º da Lei nº 11.882 revela regra destinada a simplificar o procedimento ligado à alienação fiduciária de veículo automotor, matéria abrangida pelo direito civil. Igualmente, não se verifica ingerência indevida da União nos órgãos de trânsito estaduais ou ofensa ao pacto federativo. Os preceitos versados nos parágrafos vêm em apoio ao previsto na cabeça do dispositivo e visam evitar a burla. A nulidade de eventuais convênios é mera consequência lógica da norma estampada na cabeça do citado artigo, de observância obrigatória pelos órgãos de trânsito. Menciono ainda, a título ilustrativo, o artigo 120 do Código de Trânsito Brasileiro, segundo o qual os órgãos de trânsito dos estados ou do Distrito Federal devem registrar os veículos automotores na forma da lei.

Quanto à alegação de ofensa a ato jurídico perfeito e à segurança jurídica, haja vista os convênios celebrados entre os órgãos de trânsito estaduais e os titulares das serventias extrajudiciais, confiro interpretação

## **ADI 4227 / DF**

conforme à Constituição aos dispositivos em exame, de modo a permitir que os convênios já pactuados por ocasião da edição da lei tenham vigência até o término do prazo estabelecido, vedada qualquer prorrogação.

Ante o quadro, tenho como inadequada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.227, formalizada pelo Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil, e defiro parcialmente os pedidos formulados na Ação Direta nº 4.333/DF, assentando que os § 1º e § 2º do artigo 6º da Lei nº 11.882, de 2008, não se aplicam aos convênios celebrados antes da publicação da norma, declarando a constitucionalidade dos seguintes preceitos: artigo 1.361, § 1º, segunda parte, da Lei nº 10.406, de 2002, e do artigo 14, § 7º, da Lei nº 11.795, de 2008.

Cópia