

21/10/2015

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 611.639 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : ACREFI - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO  
**ADV.(A/S)** : EDUARDO PELLEGRINI DE ARRUDA ALVIM E OUTRO(A/S)  
**RECTE.(S)** : DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - DETRAN-RJ  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**RECDO.(A/S)** : SÔNIA MARIA ANDRADE DOS SANTOS  
**ADV.(A/S)** : LIGIA MARIA BERNARDI E OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : JAIRO VASCONCELOS RODRIGUES CARMO  
**ADV.(A/S)** : ARTUR RODRIGUES ARRUDA  
**RECDO.(A/S)** : INSTITUTO DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E DE PESSOAS JURÍDICAS DO BRASIL  
**ADV.(A/S)** : PAULO SÉRGIO DE ARAÚJO E SILVA FABIÃO E OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : INSTITUTO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - INADEC  
**ADV.(A/S)** : RENATO MOREIRA MENEZELLO E OUTRO(A/S)

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao examinar a Arguição de Inconstitucionalidade nº 9/2006, assentou a pecha quanto à parte final do § 1º do artigo 1.361 do Código Civil, tendo em vista a previsão contida no artigo 236 da Carta da República – o exercício em caráter privado dos serviços notariais e de registro e a fiscalização pelo Poder Judiciário.

Com fundamento na decisão, a Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, julgando a Apelação Cível nº

## RE 611639 / RJ

26.309/2005, reconheceu que, no caso de alienação fiduciária em garantia de veículos, a anotação perante o órgão de licenciamento é mera providência adicional, não afastando o registro do contrato, com todos os termos, no cartório de títulos e documentos, haja vista o disposto no artigo 236, cabeça e § 1º, da Constituição Federal.

O acórdão impugnado encontra-se assim ementado:

Cautelar preparatória e ordinária. Portaria Pres-Detran/RJ nº 3.044/2003. Dispensa do registro dos gravames relativos a veículos automotores em Cartórios de Títulos e Documentos. Preliminares de ilegitimidade ativa e impossibilidade jurídica do pedido já decididas no julgamento do Agravo de Instrumento nº 7.023/03. Inconstitucionalidade do Artigo 1361, § 1º do Novo Código Civil declarada pelo Tribunal Pleno desta Corte. Continuidade do registro dos contratos referidos nos cartórios de Títulos e Documentos.

Foram interpostos embargos declaratórios, desprovidos em razão da ausência de omissão, contradição ou obscuridade no ato embargado.

A Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento – ACREFI protocolou recurso extraordinário, com alegada base nas alíneas “a” e “b” do permissivo constitucional, buscando a reforma do acórdão recorrido “para o fim de se decidir pela improcedência da demanda, bem como pela constitucionalidade do referido texto de Lei Federal [artigo 1.361, § 1º, parte final, da Lei nº 10.406/2002]”. Sob a mesma óptica, o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ formalizou recurso com respaldo na alínea “b” do artigo 102, inciso III, da Carta Federal, “no sentido de ser reconhecida a constitucionalidade” da citada norma.

Afirmam que a anotação, no Certificado de Registro de Veículos – CRV, do gravame decorrente de contratos com cláusula de alienação fiduciária, reserva de domínio ou penhor e contratos de arrendamento mercantil é um direito dos associados da Acrefi e um dever do Detran. Asseveram não ter o Código de Trânsito brasileiro – Lei nº 9.503/97 –

## RE 611639 / RJ

condicionado a expedição do CRV a registro da garantia real do automóvel em cartório de títulos e documentos – artigo 122.

Citam haver o Supremo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150/DF, analisado questão similar quanto aos artigos 11 e 18 da Medida Provisória nº 1.925-5/2000. Transcrevem trecho do voto do relator, ministro Ilmar Galvão, o qual reproduzo abaixo:

Nenhum dos dois artigos, como visto, excepciona a exigência de registro para a constituição da garantia real, pelo contrário, regulam eles a forma como este deve ser realizado, determinando, no caso dos veículos automotores, o órgão competente para tanto. Não há, assim, violação aos princípios da publicidade e da segurança, mas somente uma regulação que visa a garantir a publicidade e a segurança das operações realizadas por meio de cédulas de crédito bancário.

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 por cédulas de crédito bancário, assegurando, o texto constitucional em seu art. 5º, inc. XXXIV, aos interessados o direito à obtenção de certidões em repartições públicas.

Consoante observam, o registro em cartório não constitui requisito de validade do contrato de alienação fiduciária e se justifica apenas para ensejar eficácia perante terceiros. Entendem suficiente, visando conferir publicidade ao ato negocial, a anotação no certificado de registro do veículo feita pelo ente de trânsito. Daí não haver a suposta incompatibilidade da parte final do § 1º do artigo 1.361 do Código Civil com o artigo 236 da Carta de 1988.

Dizem permanecer íntegra a regra de competir ao Poder Judiciário a fiscalização dos atos dos notários e titulares de registro. O referido controle ocorrerá, segundo defendem, com a delegação do Poder Público para tais serviços, inexistente no caso. Salientam encerrar o preceito do Código Civil a simplificação da vida do proprietário fiduciário do

## RE 611639 / RJ

veículo, alcançando-se a publicidade da avença entre as partes.

Quanto à repercussão geral, alegam estar a decisão recorrida em desacordo com a jurisprudência do Supremo, em especial com o entendimento expresso na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150/DF, da relatoria do ministro Ilmar Galvão. Sob o ponto de vista econômico e jurídico, afirmam que a matéria ultrapassa os interesses subjetivos da causa, sendo imprescindível a manifestação acerca do alcance de pronunciamento de órgãos fracionários de tribunais que têm como alicerce a inconstitucionalidade de lei federal.

Sônia Maria Andrade dos Santos e os assistentes litisconsorciais passivos Jairo Vasconcelos Rodrigues Carmo, Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – INADEC e Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL, em contrarrazões, alegam não haver dúvida de que os serviços notarial e de registro cabem ao Estado, mas são desempenhados em caráter privado, mediante delegação do Poder Público, revelando-se esta obrigatória para o próprio Estado, considerado o artigo 236, § 3º, da Carta Federal. Justificam dizendo da previsão constitucional contida no § 1º do citado artigo, segundo a qual a fiscalização da atividade notarial e de registro incumbe ao Judiciário, que não poderia, sob pena de violação à separação de Poderes, exercer o controle administrativo de atividades praticadas por ente integrante do Poder Executivo, como é o caso do Detran.

Discorrem acerca da necessidade de observância, também pelo Estado, do princípio constitucional da legalidade. Conforme apontam, é vedado transferir a competência para efetuar o registro dos contratos de alienação fiduciária em garantia a órgão da administração direta ou indireta, haja vista ter o artigo 129, inciso V, da Lei nº 6.015/73 conferido a incumbência ao Registro de Títulos e Notas.

Argumentam funcionar o registro em cartório de títulos e documentos como elemento nuclear para a constituição da propriedade fiduciária, surgindo necessária e obrigatória a natureza constitutiva. Consoante entendem, a mera anotação no Certificado de Registro de Veículos, sem o indispensável registro do contrato em cartório, não

## RE 611639 / RJ

encerra eficácia jurídica. Como meio de corroborar a assertiva, citam palavras do ministro Moreira Alves, para quem, “se a propriedade fiduciária é inequivocamente um direito real, e se o direito real, por natureza, é oponível contra terceiros, atribuindo a seu titular a faculdade de seqüela, não é possível pretender-se a existência da propriedade fiduciária como direito real antes do registro que lhe outorga o atributo de oponibilidade *erga omnes*”.

Nesse sentido, asseveram, se o registro configura elemento de existência para a constituição da propriedade fiduciária, o contrato deve ser antecipadamente levado a cartório, a fim de permitir o cadastramento do veículo nos assentamentos administrativos do Detran, porque não poderia ser inserido no Certificado de Registro de Veículo gravame juridicamente inexistente. Aduzem que a falta de registro dos contratos impede seja garantido ao consumidor o direito básico à informação clara e precisa a respeito dos dados contratuais relativos à alienação fiduciária. Aludem, ainda, ao teor do Verbete nº 489 da Súmula do Supremo, 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 título e documentos.”

Os extraordinários foram admitidos na origem.

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento dos recursos, consignando a constitucionalidade da parte final do artigo 1.361, § 1º, do Código Civil.

Ao apreciar a Ação Cautelar nº 2.617, deferi a eficácia suspensiva pleiteada pelo Detran/RJ para afastar, até o julgamento final do extraordinário, a concretude do que assentado na origem.

Por meio de petição protocolada em 26 de maio de 2010, o Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL aponta o prejuízo do recurso em razão de o Detran/RJ ter revogado a Portaria nº 3.044/2003 mediante a publicação da Portaria nº 3.285/2004. Em sentido contrário, Sônia Maria Andrade dos Santos, o Detran/RJ e a Acrefi sustentam persistir interesse no julgamento do extraordinário.

**RE 611639 / RJ**

O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, em acórdão sintetizado na seguinte ementa:

VEÍCULOS AUTOMOTORES – GRAVAME – OBRIGATORIEDADE DO REGISTRO EM CARTÓRIO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS – INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 1.361, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL DECLARADA NA ORIGEM. Possui repercussão geral a controvérsia sobre a constitucionalidade do artigo 1.361, § 1º, do Código Civil no tocante à obrigatoriedade do registro, no cartório de títulos e documentos, do contrato de alienação fiduciária de veículos automotores, mesmo com a anotação no órgão de licenciamento.

É o relatório.

## RECURSO EXTRAORDINÁRIO 611.639 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Analisando a alegação de prejuízo formalizada pelo Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil – IRTDPJBRASIL, noto estar configurado o interesse quanto ao julgamento dos extraordinários. Consoante indicado nas manifestações dos recorrentes Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ e Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento – ACREFI e da recorrida Sônia Maria Andrade dos Santos, remanesce a discussão acerca da harmonia da parte final do § 1º do artigo 1.361 do Código Civil com a Carta Federal, independentemente da revogação da portaria original editada pelo Detran/RJ. Tem-se, ainda, que a revogação ocorreu ante decisão proferida na instância inferior, passível de reversão, tudo a revelar a necessidade e a utilidade de exame dos extraordinários.

Quanto ao juízo de admissibilidade, as peças, subscritas por profissionais da advocacia regularmente credenciados (folhas 178 a 180 e 217 e 218), foram protocoladas no prazo legal. No tocante ao requisito do prequestionamento, algumas observações se fazem necessárias visando delimitar a extensão da admissibilidade dos recursos.

Conforme se observa do acórdão recorrido, o objetivo da ação de conhecimento é a invalidação da Portaria nº 3.044/2003, do Detran/RJ “para que a prova do registro em Cartório de Títulos e Documentos dos contratos de alienação fiduciária, reserva de domínio, arrendamento mercantil e quaisquer outros gravames seja considerada como documento padrão ou necessário para fins de inscrição do veículo automotor.” Percebe-se a abrangência maior do pedido, a englobar não apenas os contratos de alienação fiduciária em garantia, mas outros gravames decorrentes de negócios jurídicos distintos.

No extraordinário, a Associação Nacional das Instituições de

## RE 611639 / RJ

Crédito, Financiamento e Investimento busca ver assentada a constitucionalidade da parte final do § 1º do artigo 1.361 da Lei nº 10.406/2002, bem como a improcedência do pedido formulado na origem. A pretensão veiculada pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ restringe-se à declaração de constitucionalidade do citado dispositivo.

Respeitados os limites do controle concreto, interpreto os pleitos formulados pelos recorrentes no sentido da discussão relativa à constitucionalidade da parte final do § 1º do artigo 1.361 do Código Civil como causa de pedir. Tem-se que o propósito do extraordinário interposto pelo Detran/RJ circunscreve-se à reforma da decisão impugnada, para reconhecer a validade da Portaria nº 3.044/2003 na parte relacionada à desnecessidade do registro, em cartório, do contrato de alienação fiduciária de veículos, não havendo referência aos demais institutos versados na citada norma. A Acrefi, de modo mais abrangente, requer a reforma integral do acórdão prolatado pelo Tribunal de origem, vindo-se a julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

Dessa forma, no tocante ao extraordinário do Detran/RJ, inexistente óbice ao conhecimento integral do recurso, presentes os termos consignados, tendo sido prequestionada a matéria na origem. O recurso da Acrefi, entretanto, mostra-se cabível apenas no que diz respeito à reforma do pronunciamento recorrido no ponto em que declarada a necessidade de registro cartorário do instrumento de alienação fiduciária, excluídos os demais institutos referidos na Portaria nº 3.044/2003. A razão é clara.

A proclamação da constitucionalidade da parte final do artigo 1.361, § 1º, do Código Civil, atinente à materialização da propriedade fiduciária de veículos, não tem o condão de alcançar os demais institutos versados na portaria do Detran/RJ. Esses outros negócios jurídicos possuem sede material diversa do artigo 1.361 do Código Civil. Sob esse ângulo, transcrevo o trecho do acórdão impugnado:

No que toca aos contratos com reserva de domínio, arrendamento mercantil e quaisquer outros gravames, não



assiste razão ao réu e seu assistente, que apelam desta parte, consoante o disposto nos Artigos 522 e 1461 e 1462 do Código Civil e, ainda, os ditames da Lei dos Registros Públicos, que exigem expressamente o registro do contrato no Cartório de Títulos e Documentos.

O debate jurídico havido na origem não se estendeu à questão referente à constitucionalidade dos artigos relacionados ao registro dos contratos de arrendamento mercantil, da reserva de domínio e de outros gravames incidentes sobre veículos automotores. O litígio, nessa parte, foi solucionado com base, estritamente, em legislação comum, ou seja, nos artigos referidos do Código Civil.

É bem verdade que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.333/DF, na qual se questiona a constitucionalidade, entre outros dispositivos, do artigo 6º, cabeça e § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882/2008, o Supremo terá a oportunidade de decidir quanto à necessidade, ou não, do registro do contrato “em operação de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento”. Assim, na prática, ainda que não se possa fazê-lo no âmbito destes extraordinários, o pronunciamento em controle concentrado acabará por englobar os demais institutos constantes na portaria do Detran/RJ. Apesar dessas considerações, não se pode superar, no caso vertente, a apreciação dos requisitos de recorribilidade do extraordinário, no que não contemplada a ofensa a preceito de lei federal.

Por esses motivos, conheço do recurso extraordinário interposto pelo Detran/RJ, mas o faço apenas parcialmente no tocante ao da Acrefi, limitando este último ao tema atinente à constitucionalidade da parte final do artigo 1.361, § 1º, da Lei nº 10.406/2002, relativa à alienação fiduciária em garantia de veículos. Passo ao mérito.

No voto relativo ao julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.227/DF e 4.333/DF, apreciadas em conjunto com este extraordinário, nas quais se discute se são harmônicos com a Carta Federal os artigos 6º, cabeça e § 1º e § 2º, da Lei nº 11.882/2008, 1.361, § 1º, da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) e 14, § 7º, da Lei nº

11.795/2008, faço ver:

[...] 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 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 nº 4.728/65, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 911/69, e do art. 129, item 5º, da Lei nº 6.015/73.

2. O Código Nacional de Trânsito (Lei nº 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 nº 4.728/65, c/c os arts. 122 e 124 da Lei nº

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 artigo 1.361, § 1º, do Código Civil, consolidou-se, no Superior Tribunal, o entendimento no sentido da ilegalidade de os departamentos 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. (REsp 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 expreso 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 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 a fim de subverter o texto literal da lei ou a vontade expressa do legislador. 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 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 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 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:

AÇÃO 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 registrais.

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 a vida e a 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, a liberdade 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 me parece decorrer 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 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.

[...]

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.

Ante os mesmos motivos, concluo pela harmonia da parte final do § 1º do artigo 1.361 do Código Civil com a Carta Federal, no que tem o seguinte teor:

Art. 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.

[...]

Dessa forma, consoante consignei, conheço o recurso interposto pelo Detran/RJ e apenas parcialmente o da Acrefi, para, nessa extensão, provê-los, reformando o acórdão recorrido no sentido de assentar a desnecessidade do registro, em cartório, do contrato de alienação fiduciária de veículos. Ficam invertidos os ônus da sucumbência, restabelecendo-se o que fixado na sentença de primeiro grau, prejudicada a apreciação do mérito do pedido formalizado na Ação Cautelar nº 2.617/RJ.

É como voto.