

# COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

## PROJETO DE LEI Nº 2.903, de 2008

Altera artigos da Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.

**Autor:** Deputado JOSÉ CARLOS ARAÚJO

**Relator:** Deputado WALTER IHOSHI

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.903, de 2008, de autoria do nobre Deputado José Carlos Araújo, busca modificar a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que “Dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências”, com o intuito de vedar a cobrança de emolumentos pelo registro de contrato de alienação fiduciária com garantia real de veículo automotor.

A anotação é atualmente procedida pelos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos, com supedâneo no número 7 do art. 129 da referida lei. *In verbis*: “Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros: [...] 7) as quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam”.

Para alcançar o objetivo, a proposição, pelo seu art. 2º, introduz o art. 160-A ao diploma legal, nos seguintes termos: “É vedada a cobrança de taxa de registro de contratos de alienação fiduciária com garantia real de veículos automotores”. Também, por seu art. 3º, a iniciativa suprime o número 7 do art. 129 da referida lei. O art. 4º estipula a vigência da norma *sub examine* para a data de sua publicação oficial.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Defesa do Consumidor, para apreciação do mérito nos termos regimentais do art. 32, V, “a” e “b”, e às Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania, estas para avaliação do mérito, na forma dos respectivos incisos do art. 32, e o parecer terminativo previsto no art. 54 do Regimento Interno da Casa.

Durante o prazo regimental, que correu de 5 a 26 de junho de 2008, foram apresentadas sete emendas neste Órgão Legiferante cujo objeto e detalhamento é apresentado no voto, com a respectiva apreciação de mérito.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Na Justificação, o preclaro Autor anota que o Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) estabelece na segunda parte do § 1º de seu art. 1.361 que a propriedade fiduciária de veículo automotor “é constituída com o registro do contrato, que lhe serve de título, na repartição competente para o licenciamento do veículo (DETRANs), fazendo-se a anotação no certificado de registro”.

O texto da norma legal citada é o seguinte:

“CAPÍTULO IX  
Da Propriedade Fiduciária

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.** (*grifamos*)

Entende o proponente, o ilustre Deputado José Carlos Araújo, que a disposição da Lei Substantiva Civil “veda [...] a cobrança de taxa para registro de contratos de alienação fiduciária de veículos automotores por

parte dos cartórios”, mas anota que, apesar disso, “Algumas capitais brasileiras [...] tem firmado convênios e editado portarias visando a restabelecer a cobrança [...] com base no que estabelece a lei nº 6015, de 31 dezembro de 1973”.

O projeto de lei se propõe assim a deixar claro e expresso, segundo suas palavras, “o preceito já regido no Código Civil, impedindo assim os cartórios e onerar o consumidor com mais um encargo desnecessário, qual seja o registro do contrato de financiamento de veículo no cartório”, fazendo isso via inserção de art. com número 160-A, na lei em referência, para expressa proibição de cobrança da taxa em questão.

Para dimensionar a importância da medida proposta, o ilustre Autor pontua que “80% dos veículos comercializados – novos/usados – são transacionados mediante a contratação de algumas das linhas de crédito oferecidas” (“consórcio, *leasing*, financiamento”).

O reconhecidamente combativo e dedicado Parlamentar entende também pela desnecessidade de permanência do número 7 no art. 129 da Lei de Registros Públicos, não apenas em função do objetivo da proposição, mas também porque o número 5 do mesmo dispositivo já cumpre a função daquele, por ser mais genérico e abrangente:

“Art. 129. Estão sujeitos a registro [...] para surtir efeitos em relação a terceiros: 5) 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”.

Os elevados propósitos da iniciativa visam também a diminuir o chamado “Custo Brasil”, tendo em vista que o registro (adicional) nos cartórios de títulos e documentos não implica em qualquer benefício efetivo, uma vez que, desde 2002, o processo é feito eletronicamente diretamente nos DETRAN's, sem custo para o consumidor e sem incorrer em fraudes, como acontecia antes da entrada em vigor do “novo” Código Civil.

A preocupação do Autor decorre do fato de que as entidades notariais e de registro descumprem as disposições da Lei nº 10.406,

de 2002, mediante o estabelecimento de convênios ou resoluções junto aos DETRAN's, obrigando os consumidores a arcarem com o custo do registro.<sup>1</sup>

Por fim, a garantia do consumidor em relação à futura transferência do veículo, uma vez quitada a dívida, já estaria assegurada pelos arts. 122 e 124 do Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503, de 1997), a seguir transcritos:

Art. 122. Para a expedição do Certificado de Registro de Veículo o órgão executivo de trânsito consultará o cadastro do RENAVAM e exigirá do proprietário os seguintes documentos:

I - nota fiscal fornecida pelo fabricante ou revendedor, ou documento equivalente expedido por autoridade competente;

II - documento fornecido pelo Ministério das Relações Exteriores, quando se tratar de veículo importado por membro de missões diplomáticas, de repartições consulares de carreira, de representações de organismos internacionais e de seus integrantes.

Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documentos:

III - comprovante de transferência de propriedade, quando for o caso, conforme modelo e normas estabelecidas pelo CONTRAN;

VI - autorização do Ministério das Relações Exteriores, no caso de veículo da categoria de missões diplomáticas, de repartições consulares de carreira, de representações de organismos internacionais e de seus integrantes;

.....”

Sobre este último ponto, registra o Autor já haver “farta jurisprudência do STJ sobre a matéria (REsp 278993/SP 2000, REsp 770315/AL 2005) etc”.

Por ser de interesse para a apreciação do mérito da proposição, transcrevemos os referidos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (sublinhamos):

**Processo REsp 278993 / SP RECURSO ESPECIAL 2000/0096640-1**

**Relator(a)** Ministra LAURITA VAZ (1120)

**Órgão Julgador** T2 - SEGUNDA TURMA

<sup>1</sup> A bem da verdade, registra o Deputado Odair Cunha na Justificação da Emenda Aditiva nº 4 proposta nesta Comissão que, segundo o jornal “O Globo” de 2 de abril de 2008, em matéria intitulada “A longa e cara peregrinação pelos cartórios para documentar um carro”, o custo para registro de contrato de alienação fiduciária na aquisição de um veículo chega a R\$ 769,06, o que, a ser verdade, beira ao acinte.

**Data do Julgamento** 15/10/2002

**Data da Publicação/Fonte** DJ 16/12/2002 p. 292 RSTJ vol. 168 p. 203

**Ementa**

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.

**Processo** REsp 770315 / AL RECURSO ESPECIAL 2005/0122733-9

**Relator(a)** Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS (1094)

**Órgão Julgador** T2 - SEGUNDA TURMA

**Data do Julgamento** 04/04/2006

**Data da Publicação/Fonte** DJ 15/05/2006 p. 190 REVFOR vol. 396 p. 349

**Ementa**

PROCESSUAL CIVIL. CERTIFICADO DE REGISTRO DE VEÍCULO. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. PUBLICIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 1.361, § 1º, DO CCB, 66, § 1º, DA LEI 4.728/65, 122 E 124 DO CTB. **EXIGIBILIDADE DE REGISTRO CARTORIAL PARA EXPEDIÇÃO DO DOCUMENTO DO VEÍCULO. IMPOSSIBILIDADE.**

1. **O registro no cartório não é requisito de validade do contrato de alienação fiduciária. Ele traz como única consequência a ausência de eficácia desse contrato perante o terceiro de boa-fé.**

2. A anotação do gravame no Certificado de Propriedade do Veículo pelo órgão competente permite que o adquirente se certifique dessa situação do automóvel, dando efetividade à publicidade que se pretende.

3. Inviável determinar que o órgão administrativo exija o prévio registro cartorial do contrato de alienação fiduciária para a expedição do certificado de registro do veículo, sem que a lei o faça.

4. Recurso especial conhecido e provido.

De relevância, também, o conhecimento do teor da Súmula nº 92, do Superior Tribunal de Justiça, à qual os julgados fazem referência nas respectivas ementas:

**Súmula 92**

**Órgão Julgador S2 - SEGUNDA SEÇÃO**

**Data do Julgamento** 27/10/1993

**Data da Publicação/Fonte** DJ 03/11/1993 p. 23187 REPDJ 24/11/1993 p. 25301 RSTJ vol. 61 p. 143 RT vol. 699 p. 171

**Enunciado**

**A TERCEIRO DE BOA-FÉ NÃO É Oponível A ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA NÃO ANOTADA NO CERTIFICADO DE REGISTRO DO VEICULO AUTOMOTOR.**

A Súmula acima transcrita, como se vê, termina por consagrar a cogência da anotação no Certificado de Registro do Veículo Automotor, sem a qual a alienação fiduciária “não é oponível” a terceiro de boa-fé, tirando em consequência a força da antiga e superada disposição contida na Lei de Registros Públicos, em tal caso.

Parece-nos, portanto, que não deve permanecer a obrigatoriedade de registro, em cartório extrajudicial, de contratos de compra e venda de automóveis sem alienação fiduciária e de contratos de compra e venda em geral, assim como de veículos, ainda que adquiridos em prestações e sem reserva de domínio (ou seja, nos casos em que a garantia do vendedor se transferiu para o título executivo caracterizado pelo instrumento de contrato ou por cheque, nota promissória ou outro bem, título ou valor dado em pagamento ou para assegurá-lo), para fins de prova junto a terceiros, o que já está adequadamente regulado pelo procedimento previsto no Código Civil e no Código Nacional de Trânsito, assim como no entendimento jurisprudencial.

Isso não obstante, é de se registrar que foi aprovada recentemente, em 23 de dezembro de 2008, a Lei nº 11.882, que “Dispõe sobre as operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil, autoriza a

emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, altera a Lei nº 6.099, de 12 de setembro de 1974, e dá outras providências”, a qual, em seu art. 6º dispõe o seguinte:

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 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, às 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.**

Assim, fica ainda mais que claro que, embora continue como faculdade o registro em cartórios para fins de prova contra terceiros, não há necessidade do registro, uma vez que a disposição do *caput* do artigo acima transcrito assegura que a anotação no Certificado de Registro de Veículos Automotor produz “plenos efeitos probatórios contra terceiros”.

E não apenas isso: o diploma legal em referência nulifica os instrumentos que tentem transgredir a eficácia apontada e submete mesmo os cartórios e outras pessoas físicas e jurídicas às penalidades do CDC e da Lei de Registros Públicos.

Além disso, em tendo o consumidor os códigos referidos e a novel disposição legal em seu favor, assim como a lei processual civil, pode perfeitamente buscar os meios para impedir o que se caracterizar como abuso do poder econômico e não apenas pedir a devolução do que for cobrado indevidamente, assim como a repetição do indébito, como multa prevista também no art. 940 do Código Civil (“Aquele que [...] pedir mais do que for devido, ficará obrigado a pagar ao devedor, no primeiro caso, o dobro do que houver cobrado e, no segundo, o equivalente do que dele exigir, salvo se houver prescrição”) e no parágrafo único do art. 42 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (“O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em

excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável”).

Pode também obter medida cautelar impeditiva da cobrança e que ordene o processamento do registro da avença, pelos DETRAN's, com dispensa do registro do contrato de compra e venda em cartório.

No curso da tramitação no âmbito desta Comissão, como referido no relatório, foram recebidas sete emendas, as quais passamos a descrever e apreciar individualmente, na perspectiva do quanto já examinado acima.

A **Emenda nº 1**, de autoria do nobre Deputado Paes Landim, aplica aos cartórios as disposições do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, proposta que consideramos justa e apropriada, mas que se diferencia enormemente do assunto tratado na proposta sob análise. Por isso, com a devida licença, parece-nos mais indicado que constitua proposição em separado, permitindo uma análise mais aprofundada de suas consequências e peculiaridades. Isso não obstante, em se tratando de serviços públicos delegados, mas de prestação de serviços em geral, acreditamos em princípio ser desnecessária a disposição para fins incidência das normas do CDC aos serviços prestados pelos cartórios. De fato, o acatamento de emenda só geraria dúvidas em relação à aplicação da lei hoje vigente.

A **Emenda nº 2**, do mesmo Autor, visa a conferir maior transparência às entidades abrangidas pela Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1.994, por meio da publicação de suas demonstrações de resultados econômicos, bem como a submissão ao Conselho Nacional de Justiça. O debate é relevante e merece nosso apoio, porém, igualmente, deve constituir proposição em separado, inclusive porque exige a manifestação de órgão do Poder Judiciário nas discussões e transfere dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para órgão federal competências de normatização e de fixação de emolumentos.

A **Emenda nº 3**, do ilustre Deputado Guilherme Campos, pretende estipular que uma das vias do contrato de alienação fiduciária seja entregue pelo credor ao devedor, conferindo maior segurança ao processo, porém, isso já é previsto nas normas do CDC, nos termos do *caput* do art. 46, que é de redação mais ampla e abrangente.



A **Emenda nº 4**, do eminente Deputado Odair Cunha, voltando ao objeto da proposição inicial, estipula que os convênios e portarias editados com o propósito de obrigar o consumidor ao registro do contrato de aquisição de veículo em cartório são considerados nulos. Trata-se de medida relevante, uma vez que tais convênios e resoluções não podem sobrepor o que determina o Código Civil e o Código Nacional de Trânsito, mas, como visto estas normas, posteriores à Lei nº 6.015, já regulam a matéria, sendo desnecessária a introdução de novos dispositivos jurídico-legislativos, bastando pugnar pela observância de legislação vigente. Além do mais, a disposição do § 1º do art. 6º da Lei nº 11.882, de 2008, já dispõe exatamente nesse sentido, o que vem a prejudicar o contexto da emenda, já tendo, aliás, sido atendido o seu propósito.

A **Emenda nº 5**, do atuante Deputado Celso Russomanno, visa a proibir a cobrança da Taxa de Abertura de Crédito nos contratos bancários e financeiros em geral, com especial deferência aos de financiamentos de veículos, medida que já se encontra contemplada pelas Resoluções nº 3.516, 3.517 e 3.518, de 6 de dezembro de 2007, bem como pela Carta-Circular nº 3.288, de 14 de dezembro de 2.007, do Banco Central do Brasil, que extinguiram a TAC, razão porque a julgamos prejudicada. Além disso, por sua dimensão, a proposta extrapola em muito a matéria do projeto de lei em análise, circunscrita à Lei de Registros Públicos.

A **Emenda nº 6**, proposta pelo dedicado Deputado Léo Alcântara, pode ser considerada anti-regimental, salvo melhor juízo, pois, alegando inconstitucionalidade e ilegalidade das disposições da iniciativa parlamentar em comento, visa a suprimir todos os artigos do projeto, exceto a cláusula de vigência, o que implica sua total inviabilização, negando o debate legislativo e atuando por vias transversas ao procedimento natural do voto pela rejeição, que pode ser oferecido em separado, no âmbito desta Comissão.

A **Emenda nº 7**, da reconhecida Deputada Nilmar Ruiz, confere atribuições às prefeituras para que elas próprias realizem as transferências de titularidade de imóveis, como ocorre em outros países, medida que contribuiria para o aumento das receitas dos municípios e poderia combater fraudes por particulares. Temos, porém, que, como em algumas emendas antecedentes, constitui uma proposta de alteração muito além da matéria proposta originalmente, merecendo constituir projeto de lei em separado, inclusive para uma reflexão mais abrangente sobre as normas de

registros públicos como um todo, o que refoge ao objeto da iniciativa em comento.

Diante de todo o exposto, **votamos, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.903, de 2008, e pela REJEIÇÃO das Emendas nº 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, apresentadas nesta Comissão.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

Deputado **WALTER IHOSHI**  
Relator