

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 2.903, DE 2008

VOTO EM SEPARADO (Do Deputado LEO ALCÂNTARA)

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

MANIFESTAÇÃO DE VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LEO ALCÂNTARA

Conforme bem relatado pelo ilustre Deputado Walter Ihoshi, o projeto de lei em exame por esta Câmara Técnica “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”. Além da isenção, a proposta visa, também, eliminar e impedir a possibilidade do registro em cartório competente “das quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam”, via revogação do item 7º do artigo 129 daquela Lei, denominada Lei dos Registros Públicos, e que tem por escopo dar publicidade, para conhecimento e proteção de terceiros de boa fé, de fatos jurídicos que possam onerar veículos automotores em geral. O relator manifestou-se pela aprovação integral da proposta.

Temos objeções à transformação dessa proposta em lei e explicaremos as razões.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que esta Casa, atenta aos limites impostos pela Constituição Federal, já reconheceu, nesta legislatura, a impossibilidade de isenção de emolumentos cartoriais, por lei federal, conforme deliberado quando da rejeição do PL 77/2007, seguindo o voto bem fundamentado do Deputado REGIS DE OLIVEIRA, *in verbis*:

“(…)

Quanto às preliminares de constitucionalidade, entendo que a proposta não merece prosperar.

O referido projeto de lei contraria o estabelecido nos arts. 151, inciso III, combinado com caput e o §2º do art. 236, todos da Constituição, que assim dispõe:

“Art. 151. É vedado à União:

III – instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público.

§2º. Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.”

Cumprindo o mandamento constitucional supra, foi editada a lei federal nº 10.169, de 29 de dezembro de 2000, que atribui à Lei dos Estados e do Distrito Federal, a competência para fixação dos emolumentos dos serviços notariais e de registro.

Sendo, portanto, de competência de lei estadual ou do Distrito Federal a fixação dos emolumentos dos serviços notariais e de registro, não poderia lei federal, como proposto no presente projeto de lei, instituir isenções sobre tais tributos, *in casu*, taxas.

Desta forma, o referido projeto, ainda que louvada tenha sido a intenção de seu autor, não pode estabelecer isenção de emolumentos, porque sobre eles não lhes cabe dispor. Caso contrário, admitir-se-ia contrariedade ao espírito da própria lei nº 10.169/00, que ao estabelecer as normas gerais previstas no §2º do art. 236 da Constituição, teve que se ater ao disposto no art. 151, da própria Constituição, acima referido.

Por outro lado, reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, em especial, a proferida na ADI 1.444-PR, tem firmado o entendimento de que os emolumentos são taxas. Esta é a ementa: “Já ao tempo da Emenda Constitucional nº 1/69, julgando a Representação nº 1.094-SP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que “as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais”, por não serem preços públicos, “mas, sim, taxas, não podem ter seus valores fixados por decreto, sujeitos que estão ao princípio constitucional da legalidade (parágrafo 29 do artigo 23 da Emenda Constitucional nº 1/690, garantia essa que não pode ser ladeada mediante delegação legislativa” (RTJ 141/430, julgamento ocorrido a 08/08/1984). 2. Orientação que reiterou, a 20/04/1990, no julgamento do RE nº 116.208-MG. 3. Esse entendimento

persiste, sob a vigência da Constituição atual (de 1988), cujo art. 24 estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre custas dos serviços forenses (inciso IV) e cujo art. 150, no inciso I, veda à união, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a exigência ou aumento de tributo, sem lei que o estabeleça. 4. O art. 145 admite a cobrança de “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. Tal conceito abrange não só as custas judiciais, mas, também, as extrajudiciais (emolumentos), pois estas resultam, igualmente, de serviço público, ainda que prestado em caráter particular (art. 236). Mas sempre fixadas por lei.”

Assim, considerando o disposto no art. 145, da Constituição Federal, que estabelece que as taxas são espécies de tributos, que os emolumentos dos serviços notariais e de registros são considerados taxas pelo Supremo Tribunal Federal, e o fato de a lei federal nº 10.169/00 estabelecer aos Estados a competência para sua fixação, a instituição da isenção do pagamento dos emolumentos pela prestação dos serviços notariais e de registros, como norma geral, ainda que em lei federal, encontra-se dentre as vedações previstas no inciso III, do art. 151, da Constituição Federal.

Com efeito, segundo o enquadramento como taxa, dado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aos emolumentos, e o disposto nos arts 145, inc. II, e 151, inc. III, da Constituição, com a devida vênia dos nobres deputados, autor e relator, o Projeto de Lei nº 77, de 2007, por ser inconstitucional, não pode ser aprovado por esta Comissão.” (cf. PL 77/2007, Voto em Separado do Deputado REGIS DE OLIVEIRA, vencedor, que resultou na rejeição da referida proposição).

Do precedente prudencial desta Casa verifica-se, ainda, mais um fundamento robusto, demonstrativo da impossibilidade de criar-se isenções pela via de lei federal, ao demonstrar que, quando se fez preponderante o interesse de resguardar os atos inerentes à cidadania, houve necessidade de prévia previsão constitucional, conforme se verifica da gratuidade instituída pela Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1999, e da exclusiva permissão ditada pelo artigo 5º, inciso LXXVI, da Constituição Federal, que limita a gratuidade (isenção) ao registro civil de nascimento e da certidão de óbito. Corolário evidente desta previsão constitucional restritiva é que os demais atos não excecionados por expressa previsão constitucional têm de obedecer ao regramento geral, descabendo a isenção ou concessão de gratuidade pelo legislador federal. O que a Constituição não distinguiu, não cabe ao intérprete distinguir, porque, se al quisesse, aquela teria distinguido, como fez com os atos dos registros civis de pessoas naturais.

Abstraindo a inconstitucionalidade flagrante apontada, há de se observar que a deliberação prudencial da proposição havida como paradigma, demonstrou, também, que, os serviços de registros de títulos e documentos são outorgados por delegação, mediante aprovação em concurso público, e são exercidos em caráter privado, porque o legislador

constituinte optou por delegar à iniciativa privada a prática dos serviços cartorários, visando alcançar sua maior eficiência, conforme estatui o artigo 37 da Carta Política de 1988. E, por versar trabalho exercido em caráter privado, é corolário lógico que haja justa remuneração pelo serviço prestado, diretamente ou através da criação de mecanismo de compensação que remunere o trabalho desenvolvido.

Em segundo lugar, no tocante à revogação do item 7º do artigo 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, parece-nos de todo inconveniente retirar do cidadão, do consumidor, a faculdade – porque o registro ali previsto não é constitutivo de direitos e nem obrigatório e somente é realizado se e quando o cidadão deseja ampliar o conhecimento do fato à toda a sociedade – para garantir-se e garantir a terceiros de boa-fé.

É sabido que os cartórios são serviços públicos, jungidos ao Direito Público, e, portanto, somente podem recepcionar títulos ou documentos, conforme previsto em lei. Ao expurgar o item 7º do artigo 129 da lei nº 6.015, de 1973, o que ocorrerá é que, na verdade, o cidadão, o consumidor, que deseja ver-se mais protegido, preservando a prova da existência do contrato ou recibo, para prova de seu conteúdo e dele dar conhecimento a terceiros pelo registro, acabará ficando menos protegido.

Ora, foi visto em audiência pública realizada nesta Comissão que, na verdade, os dados que alimentam o Sistema Nacional de Gravames – SNG, somente são e somente podem ser inseridos ou retirados da base de dados dos DETRANs pelos próprios agentes financeiros, que são parte nos contratos de financiamento, não entregam os contratos (muitas vezes assinados em branco) aos consumidores, os quais ficam ao sabor da vontade desse mesmo agente financeiro, que é a parte mais forte na relação de consumo (credor). Foi visto, igualmente, que, na verdade, com ou sem registro em cartório, o mercado de automóveis já incorporou e continua cobrando a TAC, agora sob várias denominações, a mais comum reduzida para TC – tarifa de cadastro -, chegando a cobrar do consumidor mais de R\$1.000,00 (mil reais) por essa tarifa, para realizar o “registro” do contrato, o qual, entretanto, não está sendo registrado em local algum. Prova dessa cobrança pode ser vista, diariamente, em todo e qualquer jornal que contenha publicidade sobre compra e venda de veículos financiados, sendo usual verificar, por exemplo, as expressões: “TC de R\$ 960,00 não inclusa” ou “TC inclusa no financiamento”. E o único “cadastro” que se faz nos DETRANs é, justamente, o de interesse das financeiras, que fazem o lançamento apenas dos “dados” que gravam o bem do consumidor junto às repartições de trânsito, para sua própria garantia, e nada entregam ao consumidor e nem disponibilizam o contrato a eventuais terceiros de boa-fé, os quais, desejando adquirir um veículo de alienado somente recebem a informação de que o bem está onerado, mas não tem acesso ao contrato e detalhes do negócio, sujeitando-se às amarras das financeiras.

Com o registro efetivo do documento em cartório, tudo muda. Inicialmente, porque o agente financeiro tem de entregar uma via do contrato ao consumidor, o qual passa a poder exercer todos os seus direitos previstos na lei e no contrato; em seguida, porque protege, também, a sociedade como um todo e o terceiro de boa-fé, em especial, que passa a ter acesso às informações completas do eventual ônus ou gravame que onera o veículo pretendido adquirir.

Sob o prisma da jurisprudência, também, não é recomendável o expurgo do registro em cartório, conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 140.873, do qual extraímos o seguinte:

“Interpreto que as exigências postas nos arts. 127 e 129 da lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31.12.73) visam impor segurança às relações jurídicas. Penso que deve ser homenageada a exigência feita pelo DETRAN de que os Certificados de Registros de Veículos, onde consta a cláusula de alienação fiduciária, só possam ser emitidos depois de os contratos se encontrarem registrados no Registro de Títulos e Documentos. Desse modo, a segurança jurídica fica devidamente consolidada e a circulação dos veículos automotores passa a atuar sob uma fiscalização maior.

Não vislumbro nenhuma ilegalidade cometida pelo DETRAN ao fazer exigência ao lado das resoluções postas pelo contrato.

(...)

A súmula 92/STJ, invocada pelo recorrente, não se aplica à espécie em questão:

“Súmula 92: A terceiro de boa-fé não é oponível a alienação fiduciária não anotada no Certificado de Registro do Veículo Automotor”

Tal disposição sumular cuida de uma situação completamente diferente. Estamos tratando de um ato administrativo, que é exigido pelo DETRAN, a respeito da expedição de um certificado de registro. Em decorrência de uma realidade posta num negócio jurídico existente, que é a alienação fiduciária, O DETRAN se resguarda para que aquele contrato que se lhe apresenta seja mais fortalecido, venha registrado no Registro de Títulos e Documentos, a fim de que passe a funcionar com a força pública que tem o Registro de Títulos e Documentos.” (cf. RESP nº 140.873-DF, relator Ministro JOSÉ DELGADO).

O Superior Tribunal de Justiça, em outro Recurso Especial, o REsp nº 226856/PB, o mesmo Ministro JOSÉ DELGADO declarou:

“Sr. Presidente, já me pronunciei a respeito dessa matéria na mesma linha do entendimento de V. Ex^a. Penso que o registro do contrato em Cartório de Títulos e Documentos constitui uma garantia da relação jurídica que está sendo estabelecida entre os particulares. Não cabe ao DETRAN fazer qualquer opção. É uma exigência legal, é o Princípio da Legalidade. Impressiona-me, de qualquer modo, essa tentativa de desvirtuamento daquilo que a lei determina, especialmente quando a lei tem uma finalidade: a de trazer maior segurança à relação jurídica em relação a terceiros.”

Porém, acima de todos os demais Tribunais do país, o Supremo Tribunal Federal mantém em vigor sua Súmula 489, que não deixa dúvidas sobre a utilidade do registro em cartório. Diz o verbete, que se extrai do repositório daquela Corte magna:

Súmula 489 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. Data de Aprovação

Sessão Plenária de 03/12/1969

Fonte de Publicação

DJ de 10/12/1969, p. 5931; DJ de 11/12/1969, p. 5947; DJ de 12/12/1969, p. 5995. Republicação: DJ de 11/6/1970, p. 2381; DJ de 12/6/1970, p. 2405; DJ de 15/6/1970, p. 2437.

Referência Legislativa

Decreto-Lei 1027/1939. Decreto 4857/1939, art. 136, § 5º, § 7º.

Precedentes

RE 51952 PUBLICAÇÕES: DJ DE 14/6/1963 RTJ 28/228

RE 64291 PUBLICAÇÕES: DJ DE 31/5/1968 RTJ 45/278

RE 66338 PUBLICAÇÃO: DJ DE 16/5/1969

Observação

Lei 6015/1973, art. 128; art. 129; art. 130.

Indexação

NECESSIDADE, TRANSCRIÇÃO, REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS, CONTRATO, COMPRA E VENDA, AUTOMÓVEL, VALIDADE, TERCEIROS, BOA FÉ.

Na verdade, o ordenamento até hoje vigente visa proteger as relações sociais e os negócios jurídicos, dotando o consumidor de todos os meios possíveis para obtenção de segurança jurídica. Em matéria de garantias, pensamos não ser recomendável impor restrição à publicidade dos atos. Quanto mais garantias e transparência forem colocadas à disposição do consumidor, mais seguras serão as relações jurídicas.

É de se indagar a quem agrada eliminar a maior publicidade e transparência dos negócios alusivos a veículos automotores no país. Com certeza, ao consumidor não interessa essa restrição.

Em suma, não há nenhum motivo real que justifique a retirada do texto legal da possibilidade do interessado levar a registro quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, previstos no item 7º do artigo 129 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, o que de forma alguma se confunde ou está contido na previsão de registro dos contratos, especificamente considerados, prevista no item 5º do mesmo dispositivo.

Assim sendo, com relação ao art. 2º do Projeto de Lei, cumpre adequar a localização do dispositivo proposto, posto que o artigo 160 não trata de registro de contratos, mas de notificações, devendo o dispositivo acrescido sê-lo ao artigo 129, entendendo que a presente proposição atende melhor aos interesses do cidadão e consumidor, bem como dos agentes financeiros, conferindo maior agilidade ao processo de registro e prevendo a cobrança diferenciada, reduzida, como norma geral, para o registro dos contratos referentes a veículos automotores.

Com relação ao §1º do artigo 1.361 da Lei nº10.406, de 10 de janeiro de 2002, que adicionamos ao Projeto de Lei original, propomos sua alteração visando agilizar o processo de registro e garantir a intercomunicação entre os órgãos públicos, de modo a garantir a mais ampla segurança jurídica ao cidadão consumidor.

Há, sem dúvida, muitos questionamentos sérios sobre a proposta e que foram expostos na audiência pública realizada nesta Comissão e não encontram resposta com a subtração de mais um direito do consumidor de ver registrado seu contrato ou ter acesso a contratos registrados, razão pela qual concluímos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.903, de 2008, na forma do Substitutivo, ora apresentado.

Deputado LEO ALCÂNTARA
(PR-CE)

7

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

O Congresso Nacional **decreta:**

Art.1º Esta lei modifica a lei nº 6015, de 31 de dezembro de 1973, para regular a cobrança de taxa de registro de contratos de alienação fiduciária com garantia real de veículos automotores por parte dos Serviços de Registro de Títulos e Documentos.

“Art. 2º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo 129-A:

“Art. 129-A. O registro de contratos de alienação fiduciária com garantia real de veículos automotores será realizado em meio digital ou eletrônico, com emolumentos específicos e reduzidos em relação à tabela de registros de contratos em geral.”(NR)

Art.3º Altera o §1º do artigo 1.361 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que passa a ter a seguinte redação:

“§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. Em se tratando de veículos, o registro efetuado deverá ser comunicado de imediato e eletronicamente à repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.”(NR)

Art. 4º Revoga o §7º do artigo 14 da Lei nº 11.795, de 2008 e o artigo 6º e seus parágrafos da Lei nº 11.882/2008.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado LEO ALCÂNTARA
(PR-CE)