

COORDENADORIA-GERAL DO SISTEMA JURÍDICO

Parecer nº 01/2001 – Hugo Travassos Sette e Camara

Ementa: Portaria no âmbito do DETRAN – correta interpretação dos artigos 123 c/c 124 do Código de Trânsito Brasileiro – vedação da transferência em seqüência de registro de veículo – inexistência de exercício de poder regulamentar – predomínio do interesse público sobre o particular – decreto legislativo incabível.

Ilma. Sr^a Procuradora-Chefe:

Trata-se de consulta do Ilustre Presidente do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN/RJ), no tocante à edição do Decreto Legislativo nº 08/2001 pela Assembléia Legislativa, tendo por objeto a suspensão de efeitos da Portaria PRES DETRAN nº 2.609, de 09.02.2001, que, interpretando os arts. 123 e 124 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), veda a transferência em seqüência do registro de veículos automotores.

Este ato normativo secundário exige, para a obtenção de Certificado de Registro de Veículos em nome do atual proprietário do veículo, a apresentação do CRV preenchido com seu nome no espaço destinado ao “comprador”, indicando que o negócio jurídico de compra e venda foi realizado entre o atual proprietário do veículo e o proprietário imediatamente anterior.

Ocorre que a Assembléia Legislativa, através do Decreto Legislativo nº 08, do corrente ano, sustou os efeitos da mencionada portaria, na forma do art. 99, inciso VII, da Constituição do Estado, por considerar que exorbitava do poder regulamentar do Executivo.

Em prol da Portaria PRES DETRAN nº 2.609/01 se manifesta o Ilustre Presidente do Departamento Estadual de Trânsito, alegando que a “seqüência de propriedade” é vedada pelo Código de Trânsito em seus artigos 123, inciso I e § 1º, e 124, inciso I, e que a lei federal prevalece sobre o decreto legislativo. No mesmo sentido opinou a Diretoria Jurídica da citada autarquia (Parecer nº 1.299/01-JCMR).

O Departamento Nacional de Trânsito, atendendo a consulta do DETRAN, também concluiu pela inaplicabilidade do Decreto Legislativo, citando os mesmos dispositivos legais.

É o relatório, pelo que passo a opinar.

1. Dispositivos pertinentes do Código de Trânsito Brasileiro

O principal argumento da autoridade que realiza a consulta é que o texto da Portaria 2.609/01, ao determinar que as transferências de registro somente fossem realizadas com a apresentação do Certificado de Registro de Veículo anterior com o nome do atual proprietário no espaço destinado ao comprador, apenas indica o procedimento legal que se extrai da conjugação do inciso I dos arts. 123 c/c 124 do Código de Trânsito.

De fato, é exatamente o que ocorre. Decorre diretamente da lei federal, no art. 124, inciso I, a determinação de que a expedição do novo Certificado de Registro de Veículos (CRV) do automóvel alienado dependa da apresentação de certos documentos, dentre eles, o **certificado de registro anterior**, ou seja, **o expedido em nome do proprietário imediatamente anterior**.

A esse artigo soma-se a determinação contida no inciso I do art. 123, da mesma lei federal, exigindo que, a cada transferência de propriedade do veículo, que se efetiva com a tradição (art. 620 do Código Civil), haja a expedição de novo Certificado de Registro de Veículos.

Caso o vendedor do veículo não tenha providenciado a expedição do CRV em seu nome, não será possível o preenchimento do espaço destinado ao comprador, uma vez que este já terá sido preenchido na operação de compra e venda anterior.

Dessa forma, a exigência de apresentação do CRV com o nome do atual proprietário no espaço destinado ao comprador constitui o mecanismo de controle da eficácia da norma procedimental prevista no art. 123, I, do Código de Trânsito.

Ora, é precisamente o que não se dá na chamada “seqüência de propriedade”, em que há transferência de titularidade de veículos em cadeia, sem que, a cada operação de compra e venda, o proprietário providencie a expedição de novo Certificado de Registro de Veículos (CRV), de modo que o atual proprietário não possui um CRV com o nome do proprietário imediatamente anterior.

Portanto, não é o ato normativo secundário que impede a seqüência de transferência de propriedade, mas o texto do Código de Trânsito, nos arts. 123, inciso I e 124, inciso I, editado pela União no exercício da competência constitucional de legislar sobre matéria referente a trânsito. Improcede, portanto, eventual alegação de que a Portaria teria violado a lei federal de trânsito.

Por outro lado, deve-se observar que, de acordo com a interpretação sistemática dos arts. 123 e 124, o art. 233 do Código, ao prever a pena de multa e a medida administrativa de regularização do veículo, não impõe a obrigatoriedade de expedição do CRV em nome do atual proprietário.

2. Da inexistência de exercício de poder regulamentar

Por outro lado, deve-se observar que sequer houve manifestação de poder regulamentar do Executivo, razão pela qual jamais poderia o Legislativo Estadual alegar abuso ao citado poder.

A uma, pois o poder regulamentar é exercido única e exclusivamente pelo Chefe do Executivo, em qualquer de suas esferas, através de decreto. Assim, atos normativos primários como leis ordinárias e complementares estaduais só podem ser regulamentados, detalhados, explicitados por decreto do Exmo. Governador do Estado, na forma do art. 145, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Desta feita, quando a Constituição do Estado permite à Assembléia Legislativa sustar atos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar, só pode estar se referindo a decretos exarados pela autoridade máxima do Executivo estadual, e não a portarias, ordens de serviço, avisos e outros atos normativos de menor estatura hierárquica.

Em segundo lugar, ainda que a norma suspensa por decreto legislativo fosse efetivamente um decreto do Governador, não estaria caracterizado o efetivo exercício do poder regulamentar. É que este pressupõe uma norma a ser regulamentada, ou seja, uma norma que só possa ser executada se, por decreto, forem removidos os obstáculos para sua aplicação, através de sua complementação.

Neste sentido se manifesta a doutrina:

“Ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. Cumpre, então, à Administração criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar.”

(José dos Santos Carvalho Filho, *Manual de Direito Administrativo*, Ed. Lumen Juris, 5ª ed., 1999, p. 32).

“O poder regulamentar somente será exercido quando alguns aspectos da aplicabilidade da lei são conferidos ao Poder Executivo, que deverá evidenciar e explicitar todas as previsões legais,

decidindo a melhor forma de executá-la e, eventualmente, inclusive, suprimindo suas lacunas de ordem prática ou técnica.”

(Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 7.a ed., Ed. Atk 2000, p. 411).

Daí se depreende a razão pela qual a questão não foi tratada por decreto do Governador do Estado, e sim por portaria do Presidente do Departamento de Trânsito. É que **a norma decorrente da conjugação do inciso I, a 124, com o inciso I, art. 123, da Lei nº 9.503/97 é plenamente aplicável não dependendo de qualquer decreto que a regulamente.**

De fato, diante da clara disposição que exige, para a emissão de novo certificado de registro de veículo, o certificado do proprietário imediatamente anterior, nada há a detalhar, explicitar. Tal norma pode ser imediatamente aplicada, pois inexistente qualquer ponto obscuro que impeça sua execução.

Em face do dispositivo, cabe aos departamentos estaduais de trânsito pura e simplesmente, exigir, para a expedição do CRV, o certificado anterior e com o nome do atual proprietário no espaço destinado ao comprador. Não resta qualquer dúvida sobre como dar cumprimento ao mandamento legal que necessita ser dirimida por decreto regulamentar.

Neste sentido manifestou-se o Ilustre Diretor do Departamento Nacional de Trânsito (Ofício nº 720-A-2001/GAB/DENATRAN), alegando que Decreto Legislativo nº 08/2001 contraria o estatuído nos artigos 123, inciso I e § 1º, e 124, inciso I, do Código de Trânsito Brasileiro, pois efetiva sustação dos efeitos da portaria com o objetivo de obter a aplicação do procedimento inverso, qual seja, a legalidade da transferência de propriedade em seqüência.

O decreto legislativo que sustou a execução da Portaria 2.609/C portanto, atribuiu-lhe peso normativo exagerado, pois não pretende a portaria regulamentar qualquer norma. Visa, pura e simplesmente, levar ao conhecimento dos usuários de veículos que, antes de adquirir um veículo, relevante certificar-se de que o atual titular possui um CRV expedido e seu nome, pois este é necessário, segundo artigo do Código de Trânsito para a expedição de novo CRV.

3. Predominância do interesse público na publicidade das transferências de domínio

Objetiva, assim, o Código dar um basta na informalidade que ocorre muitas vezes, nas transferências de propriedade de veículos usados, e que usualmente o novo titular não requer a expedição de certificado de

registro, e por isto não consta como proprietário nos registros do departamento estadual de trânsito.

A transmissão de propriedade por seqüência resulta, assim, em prejuízo para o controle da circulação dos veículos automotores pelo Poder Público e para a publicidade do proprietário do veículo, podendo causar ainda dificuldades na fixação do responsável pelo pagamento de infrações de trânsito ou de danos ocasionados por acidentes, e ainda na identificação do sujeito ativo de ilícito penal.

Por este motivo exige o Código que a cada transferência de propriedade o novo titular requeira a expedição de novo certificado de registro. Se descumprida a lei, o eventual adquirente subsequente do veículo não poderá efetuar o registro em seu nome, pois não possuirá o CRV expedido em nome do proprietário imediatamente anterior.

Nem se alegue que o Código estaria violando qualquer interesse individual, eis que é princípio corrente no Direito Administrativo o da predominância do interesse público sobre o particular. A Administração Pública, em todas as suas decisões, deverá levar em conta que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Como já mencionado, é de interesse público identificar o proprietário do veículo através dos registros do DETRAN, para facilitar a cobrança de multas. Interessa também aos administrados se certificar de que de fato estão adquirindo um veículo que terá condições de ser registrado no DETRAN, e interessa a toda a coletividade a pronta identificação do proprietário de um carro na hipótese de reparação civil por danos por este ocasionados, ou na eventualidade da ocorrência de acidentes com mortes.

Assim, é de interesse público a vedação da transferência de registro por seqüência, interesse este que predomina sobre qualquer outro, na forma do citado princípio geral do Direito Administrativo.

4. Confronto entre decreto legislativo e o Código de Trânsito

Neste diapasão, o Decreto Legislativo nº 08, de 2001, ao sustar os efeitos da Portaria nº 2.609/91, não tem o condão de modificar a orientação do DETRAN no sentido de exigir o CRV em nome do proprietário imediatamente anterior para obtenção de novo certificado de registro em nome do atual proprietário, visto que tal se depreende do art. 124, inciso I, c/c art. 123, inciso I, da Lei nº 9.503/97.

Qualquer exceção a esta exigência legal só pode advir de outra norma federal, e não de lei de âmbito estadual, eis que a Constituição atribuiu à União a competência para legislar sobre trânsito (art. 22, inc. XI).

É de se questionar, portanto, da constitucionalidade do citado decreto legislativo, pois, ao sustar ato do Poder Executivo que não se caracteriza como exercício do poder regulamentar, viola o princípio da separação dos Poderes, e, ao pretender regularizar a chamada transmissão por seqüência de propriedade, invade a competência da União para legislar sobre trânsito.

Não mais se discute sobre o poder-dever do chefe do Executivo de descumprir leis contrárias à Constituição, na forma do entendimento desta Casa (Enunciado nº 03 desta Procuradoria), adotado pela maioria da doutrina pátria e pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em diversos acórdãos.

Evidente que a referência a lei não se limite a leis ordinárias e complementares, abrangendo também outras normas decorrentes do processo legislativo previsto em nossa Constituição, como os decretos legislativos.

Por outro lado, mesmo que subsistisse a sustação de efeitos da portaria pelo citado decreto legislativo, o DETRAN deveria continuar exigindo, para a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo, que o adquirente apresente o certificado anterior, expedido em nome do proprietário imediatamente anterior, ou estaria afrontando norma federal aplicável a todos os entes federados.

Desnecessária, assim, a utilização de qualquer medida judicial contrária ao Decreto Legislativo nº 08/01, visto que compete ao DETRAN dar cumprimento à Lei nº 9.503/97.

5. Da conclusão

Assim sendo, como o Código de Trânsito Brasileiro determina expressamente a exigência de CRV expedido em nome do proprietário imediatamente anterior para a expedição de novo certificado de registro, e o Decreto Legislativo nº 08/01 configura-se incabível e contrário à Constituição, opina-se pela manutenção do procedimento determinado na lei federal e na Portaria PRES DETRAN nº 2.609/01.

É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 20 de junho de 2001

Hugo Travassos Sette e Camara
Procurador do Estado

Manifesto-me de acordo com o Parecer nº 01/2001– HTSC, do ilustre Procurador **Hugo Travassos Sette e Camara**.

À Procuradora-Assessora, Dr^a **Beatriz do Couto e Silva**, em prosseguimento.

Em 20 de junho de 2001

Claudia de Azevedo

Procuradora-Chefe da Coordenadoria-Geral do Sistema Jurídico

VISTO

Aprovo o bem lançado Parecer nº 01/2001– HTSC, de 20.06.2001, da lavra do ilustre Procurador do Estado Dr. **Hugo Travassos Sette e Camara** (fls. 31/39), acolhido pela Procuradora **Claudia de Azevedo** (fls. 40), Procuradora-Chefe da Coordenadoria-Geral do Sistema Jurídico, que concluiu pela inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 08/2001.

De fato, a norma contida no artigo 124, I, do Código Nacional de Trânsito é norma de eficácia plena – à qual a Portaria nº 2.609/01 visa assegurar – sendo insuscetível de suspensão por ato do Poder Legislativo Estadual, sob pena de violação do Princípio Federativo e de usurpação da competência da União Federal.

Encaminhe-se ao Gabinete Civil, com vistas à Secretaria de Estado de Segurança Pública, com vistas ao DETRAN.

Em 18 de julho de 2001

Sérgio Luiz Barbosa Neves
Subprocurador-Geral do Estado

Processo nº E-14/002.979/2001