

O fato do funcionário ter passado voluntariamente para a inatividade (hipótese do parecer em apreço) e não por efeito da compulsoriedade ou em decorrência da fatalidade (morte ou invalidez) a nosso ver, *data venia*, não modifica o raciocínio ali estampado e que é igualmente válido para os três casos.

Com efeito, o texto do parágrafo único do art. 63 do Dec.-lei n.º 100/69, tal como está redigido não comporta distinções dentre as matérias ou causas determinantes do afastamento do funcionário, informando-o, pura e simplesmente, a sua permanência no serviço público, não autorizando outras indagações de qualquer natureza que sejam.

É princípio assente de hermenêutica que ao intérprete é lícito distinguir onde o legislador não o fez.

Indubitável é que o legislador estadual atento aos objetivos do instituto do acesso — tão bem explicados no trecho do parecer acima transcrito — cuidou de evitar interpretações que porventura pudessem desnaturar o seu conceito, transmudando-o em interesse ou mesmo benefício em prol do funcionário quando, ao contrário, foi instituído com vistas a dotar a Administração de elementos mais eficientes na consecução de suas tarefas, sendo meramente colateral o benefício pecuniário que possa advir para o funcionário.

Ressalte-se que, ainda assim não fosse, modernamente, a boa interpretação da lei prescinde de perquirir-se a vontade do legislador, a *mens legis*.

Segundo o eminente *Carlos Maximiliano*, em sua antológica *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, Ed. Freitas Bastos, 1941, p. 4:

“A lei é a vontade transformada em palavras, uma força constante e vivaz, objetivada e independente do seu prolator; procura-se o sentido imanente no texto, e não o que o elaborador tem em mira.” (Grifos nossos.)

E mais à frente, considera à p. 46:

“A pesquisa da intenção ou do pensamento contido no texto arrasta o intérprete a um terreno movediço, pondo-o em risco de tresmalhar-se em induções subjetivas. Demais, restringe o campo da sua atividade: em vez de a estender a toda a substância do Direito, limita ao elemento espiritual da norma jurídica, isto é, a uma parte do objeto da exegese e eventualmente um dos instrumentos desta. Reduzir a interpretação à procura do intento do legislador é, na verdade, confundir o *todo* com a *parte*.” (Realces do original.)

Por fim, os efeitos da retroatividade do acesso, nos termos do dispositivo legal em exame, estão ligados a uma condição inafastável, qual seja a de no momento de concessão do acesso estar em atividade o funcionário. Fora dessa única hipótese não se poderá falar em quaisquer efeitos, quer futuros quer muito menos pretéritos, face à restrição absoluta imposta pelo parágrafo único do art. 63.

Não desconhecemos a existência na esfera federal de manifestações favoráveis a casos semelhantes ao ora em comento. Todavia a situação legal é diversa, vez que a Lei Federal 3.780, de 12-7-60, não contém a restrição estampada no Estatuto Estadual, permitindo, destarte, muito embora ainda ali através de uma interpretação liberal — *data venia* — a concessão do acesso a funcionário inativo.

Nessas circunstâncias, embora lastimando que os maus fados tenham roubado a vida do funcionário poucos dias antes da publicação do ato de seu acesso, não vemos como deixar de excluí-lo do decreto que o tornou sem efeito, frente aos ditames claros e expressos do parágrafo único do artigo 63 do Decreto-lei n.º 100/69.

É o nosso parecer,

s.m.j.

Rio de Janeiro, 5 de abril de 1974. — *Pedro Augusto Guimarães*,
Procurador do Estado.

ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE DE VEÍCULOS, SUJEITOS A TAL REGIME, NOS REGISTROS DO ÓRGÃO ESTADUAL COMPETENTE

Senhor Procurador-Geral.

Versa o presente processo sobre a indispensabilidade, ou não, de prévia manifestação emanada de autoridade judiciária para que o órgão estadual competente possa anotar, em seus assentamentos internos, a transferência da propriedade de veículos automotores alienados fiduciariamente, e adotar as demais providências complementares de sua alçada.

A instituição financeira interessada irressigna-se contra as exigências atualmente opostas pelo antigo DETRAN do Estado da Guanabara, argumentando que, segundo rezam os arts. 2.º e 3.º, parágrafo 5.º, do Decreto-Lei n.º 911, de 1.º de outubro de 1969, a apresentação de sentença

ou do mandado judicial não constituem condição única e essencial para que o órgão proceda à baixa no registro respectivo e à emissão de novo Certificado de Propriedade, sustentando, ainda, que a venda e conseqüente transferência do certificado em favor de terceiro adquirente independem de ordem judicial (fls. 2/5).

Apresenta, em abono dessas asserções, o parecer exarado nesse mesmo sentido pela Consultoria Jurídica do DETRAN do Estado de São Paulo, o qual conta com o *placet* do Diretor daquele órgão, e conclui pela legalidade da venda extra judicial, uma vez que, dentro do ordenamento jurídico vigente, o recurso às vias judiciais constitui mera faculdade posta à disposição do credor (fls. 7/8).

O Assessor Técnico do antigo DETRAN deste Estado, conquanto tenha salientado a existência de aspectos de conveniência, ligados à segurança do sistema de registro e seus efeitos perante terceiros, acabou por reconhecer, finalmente, que, em ocorrendo expressa previsão legal, não há como escapar à adoção de sistemática idêntica à que já vem sendo posta em prática pelo órgão paulista (fls. 9/10).

Delineado, assim, o âmbito desta consulta, passo a examinar, como se segue, os problemas jurídicos dela emergentes.

É indubitoso que o proprietário fiduciário pode alienar extrajudicialmente o bem objeto da garantia fiduciária, à vista do que dispõe o art. 2.º do vigente Decreto-Lei n.º 911/69, *in expressis verbis*:

“No caso de inadimplemento ou mora das obrigações contratuais garantidas mediante alienação fiduciária, o proprietário fiduciário ou credor poderá vender a coisa a terceiros, *independente de leilão, hasta pública, avaliação prévia ou qualquer medida judicial ou extrajudicial*, salvo disposição expressa em contrário prevista no contrato...”

É oportuno assinalar que *in utroque juris*, isto é, antes do advento do aludido diploma legal, pesavam várias dúvidas e opunham-se algumas restrições quanto à possibilidade de o bem alienado em fidúcia ser objeto de execução sem a intervenção obrigatória da autoridade judiciária; sendo certo que, umas e outras, todavia, foram definitivamente afastadas pela superveniência do dispositivo legal suso transcrito, consoante elucida Orlando Gomes (*Alienação Fiduciária em Garantia*, 2.ª edição, 1971, n.º 85), com a habitual e costumeira autoridade:

“Quanto à venda do bem pelo credor, era dominante o pensamento de que deveria promovê-lo em juízo. A venda particular

ensejaria abusos. Poderia o fiduciário obter, por esse meio, proveito indevido, sabido que o financiamento é sempre inferior ao valor do bem dado em garantia mediante alienação fiduciária. Ademais, a lei impusera ao credor a obrigação de entregar ao devedor o saldo porventura apurado na venda que realizasse. Alegava-se por impossível saber o preço real ou, quando menos, se o preço declarado era o verdadeiro. Corria o devedor ainda o risco de continuar obrigado se o credor, desinteressado de procurar comprador, entregasse o bem por preço inferior ao valor da dívida.

Esses reccios conduziram à convicção de que cabia apenas a venda judicial.

Não os teve, porém, o legislador ao reformar o diploma que instituiu a alienação fiduciária em garantia. Exigi-la seria, realmente, enfraquecer o direito do credor. A realização da garantia se tornaria mais difícil, conhecida a morosidade do processo. Pensaram, sem dúvida, razões de política creditícia, predominando o interesse da liquidez das financeiras.”

Não escapou, portanto, à argúcia do ditado autor a circunstância de que razões de ordem creditícia pesaram mais no espírito do legislador do que a ponderação dos eventuais abusos que a alienação extrajudicial poderia ensejar; o que é, por sinal, corroborado pela leitura da exposição de motivos que precedeu a edição do Decreto-lei n.º 911/69, cujo teor deixa transparecer, claramente, a *mens legislatoris* que presidiu a elaboração da norma legal em comento:

“A demora nos processos para reaver o bem garantidor do débito tornou-se fonte de encarecimento das operações financeiras realizadas com a garantia da alienação fiduciária. Pretendendo o Governo baixar o custo operacional das instituições financeiras tornou-se indispensável dar solução rápida e eficaz na hipótese de inadimplemento do devedor, justificando-se, pois, a elaboração de um projeto de decreto-lei para atender a tais situações.”

O excerto acima, que se encontra transcrito na obra de José Carlos Moreira Alves (*Da Alienação Fiduciária em Garantia*, 1973, p. 17/19, nota 31 ao n.º 4), evidencia, de forma solar e irresponsável, os propósitos que nortearam a modificação de que se cuida, servindo, outrossim, para deixar estreme de dúvidas que a venda do bem objeto da garantia

não depende de qualquer autorização judiciária, nem pressupõe a prévia instauração de processo judicial, na conformidade da orientação doutrinária predominante:

“Com esta disposição legal (o autor refere-se ao art. 2.º do Dec.-lei n.º 911/69) tornou-se inequívoca a natureza da venda. É operação particular, sem qualquer intervenção judicial.”

(Orlando Gomes, obra citada, n.º 86)

“Para a realização da venda, não há processo prescrito. O credor está expressamente dispensado de proceder à avaliação do bem, não se lhe exigindo a prática de qualquer ato, judicial ou extrajudicial, antes de promovê-la.”

(idem, n.º 91)

Embora a lei haja disciplinado, de forma expressa, as medidas judiciais destinadas a fazer consolidar, em mãos do proprietário fiduciário, a posse plena da coisa dada em garantia, na hipótese de descumprimento, por parte do fiduciante, das obrigações contratualmente assumidas (ação de busca e apreensão e ação de depósito), isso não significa, porém, que, chegando o bem às suas mãos por qualquer outro modo, quer em decorrência de entrega espontânea pelo próprio devedor, quer através da intercessão de terceiros, seja o credor obrigado a, forçosamente, ter de recorrer aos órgãos judiciais, com o fito de realizar a alienação extrajudicial ou sequer obter autorização para a sua efetivação.

É o que proclama, em voz de alto diapasão, José Carlos Moreira Alves, interpretando o parágrafo 5.º do art. 3.º do referido Decreto-Lei n.º 911/69 (obra citada, pág. 197):

“A nosso ver, o que, em verdade, pretende estabelecer o § 5.º do art. 3.º do Decreto-Lei 911 é que, não tendo efeito suspensivo o agravo de instrumento, o credor, com a sentença favorável, se encontra na mesma situação, para valer-se da faculdade de vender a coisa alienada fiduciariamente, em que se acharia se o bem lhe tivesse sido entregue diretamente pelo alienante: o credor tem a posse plena e exclusiva da coisa e, como proprietário fiduciário, depois do inadimplemento da obrigação, pode vendê-la a terceiro para pagar-se.”

Entendimento contrário ao que ora está sendo exposto, diga-se de passagem, importaria em tratar desigualmente situações jurídicas que se

equivalem, discriminando-as entre si, mesmo porque a ação de busca e apreensão, assim como a de depósito, visam, em última análise, consolidar a posse plena e exclusiva do bem alienado em mãos do credor; objetivo esse que será alcançado mais rapidamente, e, inclusive, com menos ônus e despesas, pela entrega direta da coisa. Não faria sentido, nem está na lógica das coisas, que após alcançado esse *desideratum* comum, o proprietário fiduciário, caso houvesse recorrido ao Judiciário contra o devedor recalcitrante, pudesse valer-se da venda extrajudicial, admitida *ex potestate legis* pelo preceito invocado, e perdesse o direito ao uso dessa mesma faculdade, nos casos em que a coisa lhe tivesse sido entregue espontaneamente.

A regularidade da alienação extrajudicial exige, porém:

- a) que o alienante seja proprietário fiduciário do bem;
- b) que o devedor haja incorrido em mora;
- c) que o contrato não exclua expressamente tal possibilidade.

O primeiro desses requisitos dispensa maiores e óbvias explicações, diante da clareza do texto legal.

Quanto ao segundo, resulta também da lei (art. 2.º do Dec.-Lei n.º 911/69), cabendo acentuar, por oportuno, que o descumprimento das obrigações resultantes do contrato garantido decorre “do simples vencimento do prazo para pagamento”, no dizer da norma legal (art. 2.º, parágrafo 2.º), ocorrendo a mora, por conseguinte, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, *ex vi* do art. 2.º, parágrafo 3.º, (no mesmo sentido o art. 960, *initio*, do Código Civil). A sua comprovação, entretanto, há de realizar-se de acordo com uma das formas previstas no dispositivo citado: através de carta registrada no Registro de Títulos e Documentos ou mediante o protesto do título representativo do débito, a critério do credor (art. 2.º, parágrafo 2.º).

Entretanto, Orlando Gomes e José Carlos Moreira Alves, tantas vezes invocados ao longo deste parecer, sustentam que a comprovação da mora por uma dessas duas modalidades somente se faz necessária para a propositura da ação de busca e apreensão — talvez em virtude da concessão liminar da medida — acrescentando, o primeiro deles, que essa prova pode ser dispensada quando o credor opte por outras medidas (obra citada, n.º 76):

“Com a expedição da carta registrada ou o protesto do título, arma-se o credor do documento necessário a intentar a medida de busca e apreensão do bem que garante o pagamento da dívida,

mas para usar dos outros meios através dos quais pode obter a satisfação do seu crédito, tal comprovação não se exige”

enquanto o segundo admite a comprovação por outros meios, que não apenas aqueles estabelecidos na lei, na eventualidade do credor preferir utilizar-se de procedimentos judiciais de outra natureza (obra citada, pág. 183):

“Para todos os outros efeitos, a mora do devedor — que é *ex re* — pode ser demonstrada por qualquer meio probatório, sendo que o credor, exceção feita à busca e apreensão disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 911, pode intentar outra ação, com a simples alegação de ocorrência da mora.”

Ao que entendo, os escólios supratranscritos não se afeiçoam por inteiro à hipótese vertente: ainda que fosse admissível e tolerável a substituição dos meios probatórios previstos explicitamente no preceito legal, por outras modalidades hábeis a testificar a ocorrência da mora, não há como olvidar que essa prática poderia ser aceita, quando muito, em processos judiciais, onde as alegações deduzidas em juízo pelo credor são suscetíveis de refutação ou de contestação por parte do devedor, e onde as afirmativas de um dos litigantes, passando sob o influxo das evidências constantes dos autos, são passíveis de serem confirmadas ou desmentidas pelo contraditório que se estabelece; jamais na esfera interna do Poder Público, em um procedimento de natureza estritamente administrativa, sem contraditório, e, logo, de certa forma unilateral, onde se impõe a máxima certeza, a máxima segurança e a máxima cautela por parte do administrador, no resguardo dos interesses dos proprietários dos veículos ali registrados e de terceiros, e até mesmo com o fito de evitar repercussões danosas, de ordem patrimonial, para a Administração.

Desse modo, e por tais motivos, entendo que a comprovação da mora do devedor, em se tratando de transferência no registro da propriedade de veículos, a cargo do antigo DETRAN, deve obedecer, estritamente, aos únicos meios previstos na regra legal: *carta registrada expedida por intermédio de Cartório de Títulos e Documentos, ou, então, pelo protesto do título* (art. 2.º, parágrafo 3.º do Dec.-Lei n.º 911/69); inadmitindo-se qualquer outra prova da mora, que não essas duas, às quais deve ater-se rigorosamente o órgão estadual competente.

No tocante ao terceiro aspecto, a que acima aludi, faz-se indispensável que o contrato de alienação fiduciária não afaste, *expressis verbis*, a possibilidade de venda extrajudicial ou, se o tiver feito, que pres-

tador da garantia venha a consenti-la indubitadamente, conforme assinala José Carlos Moreira Alves (obra citada, pág. 208):

“É certo que, apesar desta cláusula (o autor se refere à cláusula proibitiva da alienação extrajudicial), o devedor (ou terceiro garante) *poderá renunciar, a qualquer tempo, à faculdade que ela lhe confere.*”

Creio ser conveniente, antes de encerrar as presentes considerações, fazer rápida apreciação sobre os pressupostos necessários à formalização e à constituição da propriedade fiduciária de veículos, no que diz respeito ao sistema de registros internos e externos.

Assim é que a constituição da propriedade fiduciária depende, além do contrato, contendo os elementos previstos no art. 66, parágrafo 1.º, da Lei n.º 4.728/65, e revestido da forma estabelecida no mesmo dispositivo legal, de arquivamento no Registro de Títulos e Documentos do domicílio tanto do credor como também do prestador da garantia (Lei n.º 4.728/65, art. 1.º, parágrafo 1.º, combinado com o Decreto n.º 4.857/39, art. 134, letra “c”, n.º 1 — dispositivo acrescentado pelo Decreto n.º 63.997/69).

José Carlos Moreira Alves entende, com dobradas razões (obra citada, págs. 69 e seguintes) que o registro aí é *constitutivo*, pois sem ele o contrato não vale contra terceiros, na dicção legal (art. 66, parágrafo 1.º da Lei n.º 4.728/65), e não se concebe um direito real, como a propriedade fiduciária, cujos efeitos jurídicos ficariam limitados apenas às partes contratantes.

Além dessa formalidade essencial, a alienação fiduciária em garantia de veículo automotor — que é o caso em tela — deverá, para fins probatórios, constar do Certificado de Registro a que alude o art. 52 do Código Nacional de Trânsito, devendo ser ressalvado, como o faz José Carlos Moreira Alves (obra citada, pág. 74), que:

“Essa averbação, que constará do certificado de registro a que se refere o art. 52 do Código Nacional de Trânsito, não substitui, tornando-o desnecessário, o arquivamento do contrato de alienação fiduciária em garantia no Registro de Títulos e Documentos. Este tem eficácia — segundo nosso entendimento — *constitutiva* do direito real, que é a propriedade fiduciária; aquele se destina, como o próprio § 10 do art. 66 da Lei n.º 4.728 (com a nova redação dada pelo Decreto-Lei n.º 911) declara, a *fins probatórios*, facilitando o conhecimento da alienação fiduciária a terceiros. Por isso mesmo, o Conselho Nacional de Trânsito, ao baixar a Reso-

lução n.º 422, de 2 de dezembro de 1969, em cumprimento ao disposto no art. 8.º do Decreto-Lei n.º 911, determinou no art. 2.º: “A repartição de trânsito exigirá, para expedição do Certificado de Registro, além dos documentos de que trata o art. 110 do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 62.127, de 18 de janeiro de 1968, o contrato de alienação fiduciária em garantia, nos termos do § 1.º do art. 66 da Lei n.º 5.728, de 14 de julho de 1965.

E o § 1.º do art. 66, aí mencionado, exige o arquivamento obrigatório, por cópia ou microfilme, do contrato de alienação fiduciária em garantia no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do credor.”

Resumindo tudo o que acima expus, parece-me que:

a) *a venda de veículo automotor alienado fiduciariamente não depende de autorização judicial, nem pressupõe a prévia instauração de processo judicial, podendo, pois, processar-se extrajudicialmente;*

b) *conseqüentemente, a regularização dessa transferência, no cadastro próprio do órgão estadual competente, prescinde, também, de expressa ordem judicial, conforme alega, com fundados motivos, a requerente;*

c) *para sua efetivação, todavia, deve o órgão da Administração acautelarse e exigir todos os documentos e elementos indispensáveis à expedição do registro, observadas as prescrições legais em vigor, já citadas; sendo certo que a comprovação da mora há de ser feita, necessariamente, pela exibição de carta registrada expedida por intermédio de Cartório de Títulos e Documentos ou pela apresentação de certidão comprobatória de protesto de títulos, inadmitindo-se outros meios de prova, que não esses, e que a eventual existência de cláusula impeditiva da venda extrajudicial, porventura inserida no contrato, não basta, por si só, para afastá-la, desde que se faça prova conclusiva de haver o devedor renunciado, expressamente, a essa faculdade que a avença lhe assegurava.*

Feitas as considerações acima, tenho a honra de devolver às mãos de V. Exa. o presente processo.

Em 2 de abril de 1975. — AMILCAR MOTTA, Procurador do Estado.

“Visto, de acordo. Ao Detran-RJ.

Em 4.4.75.

(as.) Roberto Paraiso Rocha, Procurador-Geral do Estado.

APOSENTADORIA: INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS AOS PROVENTOS

1. Carlos Arantes Sanderson de Queiroz, Agente Fiscal, nível 3, matrícula 20.825, requereu a sua aposentadoria em 12 de março de 1971 (fls. 2). No curso do respectivo processo, apresentou desistência do pedido, em 4 de outubro de 1973, protestando por renová-la oportunamente (fls. 24 v.).

2. Em 22 de janeiro de 1974, o servidor renovou o seu pedido de aposentação (fls. 27).

Apurando em 15 de março de 1968 (artigo 107 da Emenda n.º 4 à Constituição do Estado da Guanabara), 31 anos e 002 dias de serviço, a aposentadoria se deu através do Decreto “P” n.º 465, de 18 de fevereiro de 1974, com fulcro no item II, do artigo 102, da Lei n.º 1.163, de 12 de dezembro de 1966, c/c o artigo 107 da Constituição do Estado da Guanabara (Emenda n.º 4, de 30.10.1969) (fls. 35).

3. Como se verifica do despacho de 8 de julho de 1974, do Senhor Diretor do Departamento Geral do Pessoal, constante de fls. 41, foram fixados os proventos anuais de inatividade, a partir de 19.2.74, em importância equivalente ao valor atribuído ao nível 3 (Decreto “E” N-1946/67) + 25% (art. 95, do Decreto-Lei 100/69) + 50% do símbolo F-07 (inciso II, alíneas a e b, do art. 94, do Dec.-Lei 100/69) + Cr\$ 93.701,52 correspondentes à média mensal de Cr\$ 7.808,46 (gratificação de produtividade fiscal a que se refere o art. 1.º do Decreto-Lei n.º 430/70, calculada de acordo com o artigo 12, §§ 1.º e 2.º do referido Decreto-Lei, ficando esclarecido que, sobre a importância incorporada nos termos do Decreto-Lei n.º 430/70, incidiria o aumento do Decreto “E” n.º 6.874/74.

4. Em 30 de abril de 1974, o servidor ingressou com petição, manifestando a sua irrisignação com a incorporação aos seus proventos de 50% do símbolo F-07, correspondente à função gratificada de Assessor Auxiliar do Diretor da Inspetoria de Rendas, e solicitando fossem retificados os seus proventos a fim de “ser incorporada a quantia relativa ao cargo de Inspetor-Chefe que estava exercendo em 12 de março de 1971 quando requereu aposentadoria, isto porque faz jus à incorporação da comissão da referida chefia, posto que já vinha exercendo a mesma desde 1962 (Decreto 2.782-A-G2, Decreto “E” 1946/67, Decreto-Lei 206/69) e ter sido aposentado em pleno exercício da função de Assessor Auxiliar já contando os 10 anos interpolados de comissão, com base no artigo 107 da Constituição do Estado da Guanabara (Emenda n.º 4, de 30-10-69),