



Conselho Nacional de Justiça

Autos: **PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0007122-54.2024.2.00.0000**

Requerente: **UNIÃO FEDERAL**

Requerido: **CONSELHO NACIONAL DE JUSTICA**

EMENTA

EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PROVIMENTOS CNJ Nº 172/2024, 175/2024 e 177/2024. CONTRATO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE BENS IMÓVEIS. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO POR ESCRITURA OU INSTRUMENTO PARTICULAR COM EFEITO DE ESCRITURA PÚBLICA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 22, § 1º, C/C O ART. 38 DA LEI Nº 9.514/1997. IMPACTOS ECONÔMICOS E CONCORRENCIAIS. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS 39.930 E 39.805, JULGADOS EM 13/12/2024, PUBLICADOS EM 16/12/2024. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RESP. N. 1.530.556/MS, JULGADO EM 11/10/2021, DJE DE 18/10/2021. ADEQUAÇÃO DA NORMA. INDEFERIDO O PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO FORMULADO PELO CNB-CF. CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR. PEDIDO DA UNIÃO FEDERAL JULGADO PROCEDENTE.

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Providências interposto pela UNIÃO FEDERAL em desfavor do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA pugnando, em síntese, pela alteração/revisão do Provimento nº 172/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos nº 175/2024 e nº 177/2024, que incluíram alterações no artigo 440-AO do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (instituído pelo Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023).

De acordo com a requerente, o Provimento CN n. 172/2024 regulamentou a exigência de documento particular ou escritura pública na formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis e atos conexos, restringindo a aplicação do disposto no art. 38 da Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, apenas às entidades autorizadas a operar no âmbito do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e Sistema Financeiro Habitacional (SFH), incluindo as cooperativas de crédito e outras entidades especificadas na norma. Tal regra acabou por aumentar o custo aos



Conselho Nacional de Justiça

adquirentes de bens imóveis, ao mesmo tempo em que impôs uma desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH, gerando problemas concorrenciais no setor.

Assevera que, de acordo com o Ministério da Fazenda, com base no art. 38 da Lei n. 9.514/1997, antes do Provimento 172/2024, havia o entendimento de que "quaisquer atos e contratos referidos na Lei n. 9.514/1997 poderiam ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, tenham eles sido concluídos por entidades integrantes do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, ou não". Ainda segundo o Ministério da Fazenda, "a literalidade do dispositivo legal indica a possibilidade de contratação, via instrumento particular, por entidades não integrantes do SFI".

Sustenta a viabilidade de interpretação ampla do art. 38 da Lei n. 9.514/1997, o qual foi alterado diversas vezes, possuindo, inicialmente, redação original restritiva no sentido de que a contratação mediante instrumento particular somente seria possível quando o beneficiário final da operação fosse pessoa física, orientação que foi alterada em 2004 para permitir que todos os contratos de alienação fiduciária pudessem ser celebrados por instrumento particular, regra novamente alterada, meses depois, para estabelecer que "apenas os atos e contratos referidos nessa lei ou resultantes da sua aplicação poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, em exceção à regra geral do artigo 108 do Código Civil [...]".

No ponto, afirma que a expressão "atos e contratos resultantes da sua aplicação" deve alcançar não apenas os "atos referidos nesta lei", mas também aqueles atos que não são nela referidos, ou seja, como expresso na norma, que sejam "resultantes da sua aplicação", entendimento defendido pelo doutrinador Melhim Chalhuh, para quem uma compra e venda que se concretizaria com recursos de financiamento concedido nas condições da Lei n. 9.514/1997 seria um contrato resultante da aplicação da aludida lei e, portanto, pode ser celebrado por instrumento particular.

Alega, também, que outras operações de crédito distintas do financiamento imobiliário podem ser afetadas com a edição dos Provimentos 172 e 175/2024, visto que a alienação fiduciária é utilizada como garantia não só para financiamento imobiliário, mas também para outras modalidades de operações de créditos que estão fora do âmbito do



Conselho Nacional de Justiça

SFI e do SFH, de modo que as restrições impostas pelos referidos provimentos teriam o potencial de atingir diversas modalidades de operações de crédito em que se admite a garantia por meio de alienação fiduciária e para as quais também pode-se passar a exigir escritura pública, elevando seus custos.

Afirma que a Nota SEI nº 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do potencial de aumento de custo nas operações de crédito, apurando o seguinte:

18. De acordo com estudo encomendado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) sobre os custos para realizar escritura pública em contratos de alienação fiduciária, o percentual varia entre 0,8% e 2% do valor do imóvel. Para calcular o impacto esperado dos emolumentos sobre o saldo de operações garantidas por imóveis, considerou-se um Loan to Value (LTV) de até 60% para as operações, o que equivaleria a um valor total dos imóveis oferecidos em garantia de cerca de R\$ 257,7 bilhões. Assim, nesse exercício simplificado descrito no Quadro 2, calcula-se que os tomadores de crédito seriam impactados com uma elevação de custos com a escritura pública entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões.

Aduz, outrossim, que o financiamento imobiliário e as operações de crédito imobiliário não são concedidas privativamente por entidades integrantes do SFI, do SFH e administradoras de consórcio, mas também por outros agentes que atuam no âmbito do Sistema Financeiro Nacional.

Afirma que o §1º do art. 22 da Lei n. 9.514/1997 possibilita que a alienação fiduciária em garantia de bens imóveis seja contratada por pessoas físicas ou jurídicas, não se restringindo às operações de crédito no âmbito do SFI ou do Sistema Financeiro Habitacional.

Ainda sobre aumento de custos, destaca que a Nota SEI n. 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF apresentou uma estimativa do aumento dos custos para financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH:

22. Com relação aos financiamentos imobiliários contratados fora de entidades autorizadas a operar no SFI ou SFH, foram utilizadas informações disponibilizadas pelas incorporadoras e loteadoras, consolidadas pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), em conjunto com a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano (AELO) e o Sindicato das Empresas de Compra,



Conselho Nacional de Justiça

Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais de São Paulo (Secovi-SP). Foram considerados o Valor Geral de Vendas (VGV) dessas entidades, bem como os valores médios de vendas de unidades imobiliárias, para calcular o impacto da edição dos Provimentos CNJ nos custos das operações de crédito para as famílias. 23. A Tabela 1 evidenciou os custos cartoriais em um exemplo hipotético de um financiamento por incorporadora de uma unidade imobiliária no valor de venda de R\$ 308,7 mil[4] antes e depois da publicação das normas, com os emolumentos e impostos do estado de São Paulo[5]:

Em resumo, calcula que a obrigatoriedade de formalização de escritura pública nessas operações tem o potencial: (i) de aumentar as despesas para operações de crédito garantidas por alienação fiduciária de imóveis residenciais e não residenciais entre R\$ 2,1 bilhões e R\$ 5,2 bilhões, considerando o saldo das operações de crédito do mês de junho de 2024; (ii) e de elevar os custos anuais para financiamentos imobiliários de incorporadoras e loteadoras entre R\$ 248 milhões e R\$ 620 milhões, considerando o Valor Geral de Venda (VGV) dessas entidades.

Assevera que o possível cenário de desvantagem competitiva para as entidades que não integram o SFI e o SFH incentivará a intermediação e a concentração bancária em detrimento da ampliação da concorrência e do acesso ao financiamento imobiliário, com potencial de retração na oferta de unidades imobiliárias comercializadas fora do SFI e do SFH, em razão do aumento dos custos e procedimentos meramente burocráticos para formalização das garantias, podendo reduzir o ritmo de lançamento de novos empreendimentos, impactar a oferta de imóveis e elevar o preço das moradias a médio e longo prazo.

Além dos argumentos já expendidos, afirma que o Provimento n. 172/2024 tem efeitos prejudiciais também por aumentar o tempo despendido para a formalização das operações de créditos, considerando que se exige mais uma etapa junto ao tabelionato de notas, adicionalmente ao registro da alienação fiduciária no cartório respectivo.

Por fim, alega que o Provimento n. 172/2024 criou uma demanda artificial por escritura pública na celebração de contratos sem respaldo legal, em contexto que pode ser enquadrado como abuso do poder regulatório, na forma do art. 4º, VI, da Lei n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica).



Conselho Nacional de Justiça

Pugna, com base no art. 99 do RICNJ, pelo deferimento de medida liminar para determinar a suspensão imediata dos efeitos do Provimento n. 172/2024 e modificações posteriores (Provimentos 175/2024 e 177/2024), em razão da presença de plausibilidade jurídica da tese sustentada, bem como do risco de prejuízo iminente e de grave repercussão decorrente dos impactos financeiros que autorizam a adoção de providências acauteladoras.

Foi proferida decisão (Id 5817113) deferindo a liminar pleiteada pela parte autora para suspender os efeitos do Provimento n. 172/2024, prorrogando, até ulterior decisão em sentido contrário, a regularidade dos instrumentos particulares, nos termos do § 2º do art. 440-AO, do Provimento CN n. 149/2023, com redação dada pelo Provimento 175/2024.

As Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal foram intimadas da decisão que concedeu a liminar e para que promovessem a divulgação e o cumprimento no âmbito de suas respectivas competências.

Intimado a se manifestar acerca dos presentes autos, o Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal (CNB-CF) apresentou Pedido de Reconsideração, pleiteando a cassação da liminar e, por conseguinte, o indeferimento do pleito inicial (Id 5831258).

Pleiteou seu ingresso nos presentes autos como terceiro interessado, pois tem interesse jurídico concreto e direto no desfecho do presente processo, já que tem legitimidade para representar os tabeliães de notas de todo o Brasil.

Argumenta que a regulamentação acerca da formalização de contratos de alienação fiduciária em garantia de imóveis já foi exaustivamente analisada e decidida pelo CNJ no Procedimento de Controle Administrativo nº 0000145-56.2018.2.00.0000 e no Pedido de Providências nº 0008242-69.2023.2.00.0000, que deram origem aos Provimentos 172 e 175. Alega que há coisa julgada administrativa, pois a decisão do Plenário do CNJ não comporta recurso, conforme o Regimento Interno.

Sustenta que “ficou demonstrado que a Lei 9.514/98 criou o microsistema do SFI e a alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, que muito embora possa ser formalizada por qualquer pessoa física ou jurídica, nos termos do artigo 22, exige a forma jurídica de instrumento público como regra, com exceção exclusivamente nos casos em que o crédito imobiliário utilizado na aquisição imobiliária fosse oriundo do SFI”.



Conselho Nacional de Justiça

Alega que a matéria está judicializada perante o Supremo Tribunal Federal através dos Mandados de Segurança nº 39805 e nº 39930, o que impediria sua reapreciação pelo CNJ. Sustenta que a interpretação do artigo 38 da Lei 9.514/97 já foi pacificada pelo CNJ, limitando o uso de instrumento particular com efeito de escritura pública apenas para negócios no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI).

O CNB/CF afirma que os argumentos econômicos trazidos pela União não são pertinentes para rever a interpretação jurídica já consolidada pelo CNJ. Argumenta que qualquer mudança na regulamentação deveria ser precedida de estudo de impacto regulatório e regime de transição, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Ressalta, por fim, que a questão dos valores dos emolumentos é de competência dos Estados e do Distrito Federal, não da União. Por fim, alega que a revogação dos Provimentos 172 e 175 causaria insegurança jurídica e instabilidade nas normas infralegais do Poder Judiciário.

É o relatório. Passo a decidir.

A controvérsia gira em torno da exigência de escritura pública para contratos de alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis, imposta pelo Provimento CN n. 172/2024 do CNJ. A União Federal questiona essa restrição, argumentando que ela contraria o art. 38 da Lei n. 9.514/1997, que permitiria tais contratos por instrumento particular, inclusive fora do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Em decisão liminar, esta Corregedoria Nacional posicionou-se no sentido de que a alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos, levada a efeito nos termos do Provimento n. 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos n. 175/2024 e n. 177/2024 - ao exigir dos demais agentes não enquadrados no SFI e no SFH que a formalização da avença ocorra exclusivamente por meio de escritura pública – acabou por incrementar custos aos adquirentes de bens imóveis e aos mutuários que utilizam os imóveis como garantia dada em alienação fiduciária, ao mesmo tempo em que, em tese, possibilitaria uma possível desvantagem competitiva entre agentes de mercado, o que não era o objetivo do provimento impugnado.



Conselho Nacional de Justiça

Conforme pontuado na decisão anterior, verificou-se que o Superior Tribunal de Justiça, órgão competente para uniformização do entendimento sobre legislação federal, consolidou a jurisprudência sobre o tema no sentido de que *“revela-se legal a alienação fiduciária de imóvel para financiamento de capital de giro de empresa, sendo irrelevante que o referido bem não esteja vinculado ao Sistema Financeiro Imobiliário – SFI”* (AgInt no REsp n. 1.530.556/MS, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 11/10/2021, DJe de 18/10/2021).

Ressaltou-se que a finalidade do Provimento n.º 172/2024 foi a de propiciar maior segurança jurídica às relações estabelecidas através de financiamentos contratados com entidades não integrantes do SFI, SFH, cooperativas de crédito, administradora de consórcios ou entidades sujeitas a regulamentação da CVM – Comissão de Valores Mobiliários ou do Banco Central.

Entretanto, em razão da grande desproporção que existe na tabela de custas e emolumentos dos serviços cartorários no Brasil, essa segurança que se buscou alcançar pode estar gerando impactos econômicos importantes na economia brasileira, aumentando o endividamento do cidadão e elevando o custo das operações financeiras firmadas por outras entidades também autorizadas a conceder créditos, o que motivou a decisão liminar proferida em 27/11/2024, determinando a suspensão do Provimento 172/2024 e alterações posteriores, para uma análise mais aprofundada de sua aplicabilidade no contexto da realidade brasileira.

É preciso registrar que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre o tema aqui debatido no julgamento dos Mandados de Segurança n.s 39.805/DF e 39.930/DF, julgados em 13/12/2024, publicados em 16/12/2024, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Confira-se o seguinte excerto da decisão do Pretório Excelso no MS n. 39.930/DF:

[...]

III - DA INTERPRETAÇÃO LITERAL E SISTÊMICA DA NORMA



Conselho Nacional de Justiça

Como se sabe, a interpretação literal da lei é um método que se baseia no sentido gramatical e do vocabulário do texto normativo. Busca-se o exame semântico das palavras utilizadas em seu texto. A interpretação sistêmica, por sua vez, tem por escopo a análise coerente e lógica das normas jurídicas existentes sobre determinada matéria, com vistas a sua harmonização. O intérprete parte da premissa de que o ordenamento jurídico é formado por um conjunto de normas que se relacionam e que são submetidas a uma ordem escalonada de diferentes níveis hierárquicos. Situa-se, assim, o dispositivo analisado “dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas”

No caso dos autos, faz-se necessária a utilização de ambas as metodologias de forma conjunta, para se extrair o sentido da norma em análise.

Para tanto, inicio mencionando que a Lei 9.514/97 “dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências”.

Em seu Capítulo I, a norma dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, trazendo as suas finalidades, as entidades que o integram, as características, formas e garantias previstas na pactuação das operações de financiamento imobiliário, bem como a criação do Certificado de Recebíveis Imobiliários, destinado à criação de um mercado secundário de securitização de créditos imobiliários. (Arts. 1º a 21)

Já em seu Capítulo II, a Lei 9.514/97 trata do instituto da Alienação Fiduciária de bens imóveis, da forma como deve ser contratada, suas cláusulas essenciais e as consequências jurídicas no caso de inadimplemento por parte do fiduciante (arts. 22 a 33-F).



Conselho Nacional de Justiça

O Capítulo III, por sua vez, trata das Disposições Gerais e Finais e é justamente onde traz a previsão que se analisa nesses autos (arts. 34 a 42).

Ora, como se pode notar, o instituto da alienação fiduciária foi criado juntamente com o Sistema Financeiro Imobiliário, mas não é dele dependente. O art. 38, constante das disposições gerais e finais, encontra-se **nesse locus normativo** justamente porque é aplicável a ambos os Capítulos, ou seja, é aplicável aos contratos de alienação fiduciária formalizados no âmbito do Sistema Financeiro Imobiliário e, também, fora dele.

Sublinho que o art. 38 da Lei 9514/97 tem forte ligação com o art. 22, que abre o Capítulo II da norma, tendo em vista que o primeiro se aplica expressamente aos “contratos referidos nesta Lei ou resultantes de sua aplicação” e o segundo traz as hipóteses de contratação do instituto da alienação fiduciária sobre bens imóveis, com a previsão expressa de que tal contratação pode se dar por pessoa física ou jurídica e não é privativa das entidades que operam no SFI (art. 22, § 1º)

O art. 23 ainda prevê que a propriedade fiduciária de coisa imóvel constituir-se-á **mediante registro no competente Registro de Imóveis do contrato que lhe serve de título**, em harmonia com a previsão constante do art. 38, que confere aos atos e contratos celebrados por instrumento particular efeito de escritura pública, para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Com efeito, a redação do referido dispositivo não se refere a “contrato de alienação fiduciária”, mas sim a “contrato que lhe serve de título”. Isso ocorre justamente porque, na prática, a alienação fiduciária de coisa imóvel pode ser prevista em contratos de naturezas variadas e não se trata de contrato específico tipificado em lei.



Conselho Nacional de Justiça

Ademais, quando o art. 38, com a redação que lhe foi dada pela Lei 11.076/2004, prevê a sua incidência às hipóteses de constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, ele não diferencia esse tipo de contrato daqueles constantes do SFI ou do SFH - como faz crer o CNJ. Ao contrário, essa previsão inclui entre as hipóteses de aplicação da norma as consequências jurídicas advindas dos contratos de financiamento com garantia hipotecária, bem como aqueles previstos no art. 22 e nos arts. 28 e 29, que permitem a cessão do crédito objeto de alienação fiduciária.

(...)

Conforme se verifica, da leitura literal do texto normativo, percebe-se que sua redação é clara e não dá margens a outras interpretações. Não há como considerar, a menos que se queira ir de encontro à expressa determinação legal, que o citado artigo tenha restringido as hipóteses de celebração de instrumentos particulares com efeitos de escritura pública a um grupo restrito de instituições e contratos.

Ao contrário, as alterações sofridas pelo art. 38 da Lei vieram, justamente, ampliar a sua incidência às pessoas físicas ou jurídicas, abrangendo todos os atos e contratos referidos na lei ou decorrentes de sua aplicação, além de deixar expressa a possibilidade de opção entre as duas formas de contratação (escritura pública ou instrumento particular com efeitos de escritura pública).

Também da análise sistêmica e estrutural da norma, não se extrai a interpretação conferida pelo Conselho Nacional de Justiça, que terminou por criar obrigação excepcionada por lei específica para os contratos de alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis, independente de integrarem, ou não, o SFI ou o SFH, ou de serem formalizada por entes sujeitos à regulação do CVM ou do Bacen, relativamente a atos de transmissão dos recebíveis imobiliários lastreados em operações de crédito no âmbito do SFI.



Conselho Nacional de Justiça

Além disso, a referida interpretação restringiu a incidência do dispositivo a uma parte da lei, qual seja, o Capítulo I (Do Sistema de Financiamento Imobiliário), quando sua previsão, constante das Disposições “Gerais” e Finais, expressamente espalha seus efeitos sobre todos os “atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes de sua aplicação”.

Nesses termos, entendo que se aplica aos referidos contratos a exceção prevista no art. 108 do Código Civil, o qual, embora afirme que “a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a 30 (trinta) vezes o salário-mínimo vigente no País”, permite outros modos de formalização do contrato, **desde que previsto em lei**.

Essa ideia é reforçada pela previsão contida no art. 1.368-A, introduzido no Capítulo IX do Código Civil (Da Propriedade Fiduciária) pela Lei 10.931/04, o qual, fazendo referência às espécies de propriedade fiduciária diferentes das que incidem sobre coisa móvel fungível (CC, art. 1.361), assim dispõe:

“Art. 1368-A. As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária **submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais**, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial”

Sublinhe-se, ademais, que buscando a harmonização entre os princípios da taxatividade dos direitos reais e da atipicidade dos contratos de celebração de negócio fiduciário (o qual abordarei adiante), a Lei 14.711/2023, que reformulou diversos dispositivos da Lei 9.514/97, fez introduzir também na Lei 6.015/73, que dispõe sobre os Registros Públicos, a seguinte previsão:

“Art. 167 - No registro de imóveis, além da matrícula, serão feitos:



Conselho Nacional de Justiça

I - o registro:

(...)

48. de outros negócios jurídicos de transmissão do direito real de propriedade sobre imóveis ou de instituição de direitos reais sobre imóveis, **ressalvadas as hipóteses de averbação previstas em lei e respeitada a forma exigida por lei para o negócio jurídico**, a exemplo do art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023)

O art. 172 da referida Lei, com a redação que lhe foi dada pela Lei 6.216/75, também já previa que:

“No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, "inter vivos" ou "mortis causa" quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

Por fim, a Lei 14.620/2023 também alterou a Lei de Registros Públicos para permitir, entre os títulos passíveis de ingresso no fôlio registral imobiliário, “os escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas”; (inciso I), excetuando a exigência de testemunhas e reconhecimento de firma para “as instituições financeiras que atuem com crédito imobiliário” (§ 5º).

Como se verifica, tais dispositivos não têm a pretensão de restringir os títulos sujeitos a registro, remetendo-se apenas à necessária previsão legal, em observância aos direitos reais (tipicidade) e ao modo de sua constituição (legalidade).

Nesses termos, da análise sistêmica do arcabouço normativo que trata da matéria, não se confirma o entendimento consignado pelo



Conselho Nacional de Justiça

Conselho Nacional de Justiça que conferiu interpretação restritiva ao art. 38 da Lei 9.514/97, para que ele fosse aplicado apenas às entidades previstas no art. 440-AO do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra).

(...).

A partir das considerações acima expostas, entendo que, ao editar os Atos Normativos 172, 175 e 177 de 2024 e restringir o alcance do art. 38 da Lei 9.514/97, o CNJ violou direito do impetrante. Ante o exposto, concedo a ordem para garantir ao impetrante a possibilidade de formalização, por instrumento particular com efeitos de escritura pública, de alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis e de atos conexos, em todas as suas operações, nos termos autorizados pela Lei 9.514/97. Determino ao CNJ a comunicação desta decisão à Corregedoria de todos os Tribunais de Justiça para adoção das providências cabíveis.

Nesse sentido, entendo oportuna a alteração da redação do art. 440-AO do Provimento CNJ n. 149/2023, dada pelos Provimentos CNJ n. 172/2024 e 175/2024, para adequá-la à interpretação extensiva que foi conferida ao art. 38 c/c o art. 22, § 1º, da Lei n. 9.514/97, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal colacionada acima e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Para deixar expressamente registrado, confira-se a redação literal dos dispositivos que sustentam a decisão exarada pelo STF:

Lei do SFI e alienação fiduciária (Lei n. 9.514/1997)

[...]

Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023)

§ 1º A alienação fiduciária poderá ser contratada por pessoa física ou jurídica, não sendo privativa das entidades que operam no SFI,



Conselho Nacional de Justiça

podendo ter como objeto, além da propriedade plena: (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

[...]

Art. 38. **Os atos e contratos referidos nesta Lei ou resultantes da sua aplicação**, mesmo aqueles que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis, **poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.** (Redação dada pela Lei nº 11.076, de 2004)

[...]

Código Civil (Lei 10.406/2002)

[...]

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

[...]

Art. 1.368-A. As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973)

[...]

Art. 167- No registro de imóveis, além da matrícula, serão feitos:

I- o registro:

(...)

48. de outros negócios jurídicos de transmissão do direito real de propriedade sobre imóveis ou de instituição de direitos reais sobre imóveis, ressalvadas as hipóteses de averbação previstas em lei e respeitada a forma exigida por lei para o negócio jurídico, a exemplo do art. 108 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei nº 14.711, de 2023). (Grifei)

Com efeito, tanto a Lei n. 9.514/1997 (artS. 22, § 1º, c/c o art. 38, *caput*) quanto à decisão do STF (MS 39.930/DF) garantem expressamente que o instrumento particular, relativo ao contrato de alienação fiduciária regulado pela lei em epígrafe, pode ser celebrado por pessoas físicas ou jurídicas em geral, e não apenas por entidades integrantes do Sistema Financeiro de Habilitação ou Sistema Financeiro Imobiliário.

A despeito dessa possibilidade mais ampla garantida pela lei, sem as limitações importas pelo Provimento n. 172/2024, é preciso registrar que subsiste aos Registradores de Imóveis o poder-dever de realizar a qualificação registral do título levado



Conselho Nacional de Justiça

a registro, no caso, verificar o atendimento aos requisitos legais do contrato, sobretudo aqueles previstos no art. 24 da Lei n. 9.514/1997 (I - o valor da dívida, sua estimação ou seu valor máximo; II - o prazo e as condições de reposição do empréstimo ou do crédito do fiduciário; III - a taxa de juros e os encargos incidentes; IV - a cláusula de constituição da propriedade fiduciária, com a descrição do imóvel objeto da alienação fiduciária e a indicação do título e modo de aquisição; V - a cláusula que assegure ao fiduciante a livre utilização, por sua conta e risco, do imóvel objeto da alienação fiduciária, exceto a hipótese de inadimplência; VI - a indicação, para efeito de venda em público leilão, do valor do imóvel e dos critérios para a respectiva revisão; VII - a cláusula que disponha sobre os procedimentos de que tratam os arts. 26-A, 27 e 27-A da Lei) e outros previstos na legislação de regência e na principiologia registral (especificação objetiva, especificação subjetiva, etc.).

Nesse sentido, é preciso orientar os registradores de imóveis para que não recusem a recepção, qualificação ou registro de instrumento particular com efeitos de escritura pública que preencha os requisitos legais, sob o fundamento exclusivo de não figurar no polo contratual entidade integrante do SFI, do SFH ou sujeito a regulação específica.

Além dos fundamentos aqui exarados, também se faz necessária a confirmação dos fundamentos já expendidos na liminar deferida anteriormente, eis que a formalização da alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos, levada a efeito nos termos do Provimento n. 172/2024 e modificações posteriores promovidas pelos Provimentos n. 175/2024 e n. 177/2024 - ao exigir dos demais agentes não enquadrados no SFI e no SFH que a formalização da avença ocorra exclusivamente por meio de escritura pública - incrementa custos a adquirentes de bens imóveis e a mutuários que utilizam os imóveis como garantia dada em alienação fiduciária, ao mesmo tempo em que cria uma possível desvantagem competitiva entre agentes de mercado.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, acompanhando a evolução legislativa, vem sendo uníssona no sentido de que “Quanto ao mérito da demanda, destaco que os vários precedentes indicados na decisão agravada (AgInt no AREsp n. 1.307.645/MS, AgInt no AREsp n. 1.470.388/SP, AgInt no REsp n. 1.630.139/MT, AgInt no AgRg no AREsp n. 772.722/PR, AgInt no AREsp n. 711.778/MS e REsp n. 1.542.275/MS),



Conselho Nacional de Justiça

da TERCEIRA e da QUARTA TURMAS, são suficientes para demonstrar que, segundo a jurisprudência do STJ, revela-se legal a alienação fiduciária de imóvel para financiamento de capital de giro de empresa, sendo irrelevante que o referido bem não esteja vinculado ao Sistema Financeiro Imobiliário – SFI” (AgInt no REsp n. 1.530.556/MS, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 11/10/2021, DJe de 18/10/2021.)

Soma-se a isso o fato de que o sistema de custas e emolumentos no Brasil é caracterizado pela competência dos Estados, através de Lei de iniciativa do Poder Judiciário, regulamentar a matéria, havendo enormes diferenças no custo das escrituras públicas entre os Estados da Federação.

Essa realidade fática acaba por gerar, nos Estados em que a escritura possui valores mais elevados, um incremento substancial no custo das operações financeiras garantidas por alienação fiduciária de imóvel celebradas por entidades não integrantes do SFI, SFH ou administradora de consórcios, impactando, geralmente, o consumidor que busca no mercado créditos de menor valor, através de entidades que não compõem essas categorias.

Os impactos financeiros decorrentes do Provimento n. 172/2004 e posteriores alterações seriam agravados, consoante informações constantes da Nota SEI n. 7/2024/CGRFIN/SRMI/SRE-MF (Id 5796285) e Ofício SEI n. 56075/2024/MF, assinado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Fazenda, Fernando Haddad, caso referido Provimento fosse mantido no sentido de exigir a formalização da constituição de garantia fiduciária apenas por meio de escritura pública, também em razão da grande desproporção que existe na tabela de custas e emolumentos dos serviços cartorários no Brasil, gerando insegurança jurídica e impactos econômicos importantes na economia brasileira, aumentando o endividamento do cidadão e elevando o custo das operações financeiras firmadas por outras entidades também autorizadas a conceder créditos, além daquelas integrantes do SFH e SFI.

Por fim, é preciso validar os instrumentos particulares celebrados na vigência dos Provimentos n. 172/2024, 175/2024 e 177/2024 com a finalidade de “anistiar o acervo passado” e prestigiar a segurança jurídica dos atos realizados, sem, contudo, anular as escrituras públicas que tenham sido celebradas na égide dos referidos atos normativos, tendo em vista, inclusive, que os arts. 22, § 1º, c/c o art. 38 da Lei n.



Conselho Nacional de Justiça

9.514/1997 conferiam apenas a possibilidade de contratação de alienação fiduciária por **escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública.**

À vista do exposto, **confirmo em definitivo a decisão liminar** de Id 5817113 e, no mérito, **julgo procedente o pedido formulado pela União** para promover a adequação do art. 440-AO do Provimento CNJ n. 149/2023, nos termos da minuta de provimento em anexo.

Via de consequência, fica **indeferido o pedido de reconsideração manejado pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal - CNB-CF** (Id 5831258).

À Secretaria Processual para as providências cabíveis.

Às Corregedorias-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para que promovam a divulgação e o cumprimento da presente decisão no âmbito de suas respectivas competências.

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Após, arquivem-se definitivamente os autos.

Brasília, data registrada no sistema.

Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Corregedor Nacional de Justiça

A16/S39



Conselho Nacional de Justiça

PROVIMENTO

N. xxx/2026

Altera o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, para adequar a redação do art. 440-AO do Provimento CNJ n. 149/2023 ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança n.s 39.805 e 39.930, à jurisprudência do STJ e à interpretação conjunta e sistêmica dos arts. 22, § 1º, e 38 da Lei n. 9.514/1997; 108 e 1.368-A do Código Civil de 2002; e art. 167, I, 48, da Lei n. 6.015/1973.

O CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais,

CONSIDERANDO a competência do Poder Judiciário para fiscalizar os serviços notariais e de registro (arts. 103-B, § 4º, I e III, e 236, § 1º, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO a atribuição do Corregedor Nacional de Justiça de expedir provimentos e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços notariais e de registro (art. 8º, X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça);

CONSIDERANDO a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança n. 39.930/DF, julgado em 13/12/2024, publicado em 16/12/2024, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes,

CONSIDERANDO precedente do Superior Tribunal de Justiça no AgInt no REsp n. 1.530.556/MS, relator Ministro Antônio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 11/10/2021, DJe de 18/10/2021,



Conselho Nacional de Justiça

CONSIDERANDO o requerimento formulado no Pedido de Providências n. 0007122-54.2024.2.00.0000,

CONSIDERANDO a interpretação conjunta e sistêmica dos arts. 22, § 1º, e 38 da Lei n. 9.514/1997; 108 e 1.368-A do Código Civil de 2002; e art. 167, I, 48. da Lei n. 6.015/1973:

RESOLVE:

Art. 1º O art. 440-AO do Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), instituído pelo Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 440-AO. Os atos e contratos referidos na Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, ou deles resultantes, inclusive os que envolvam a constituição, transferência, modificação ou renúncia de alienação fiduciária em garantia sobre imóveis e atos conexos, poderão ser celebrados por escritura pública ou por instrumento particular com efeitos de escritura pública, independentemente de os contratantes integrarem o Sistema de Financiamento Imobiliário - SFI ou o Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

§ 1º A faculdade de celebração por instrumento particular com efeitos de escritura pública estende-se às pessoas físicas e jurídicas, atuem ou não no âmbito dos sistemas financeiros e de mercado de capitais, ressalvada a exigência de escritura pública em hipóteses de vedação expressa prevista em lei federal.

§ 2º O registro do instrumento particular com efeitos de escritura pública perante o Cartório de Registro de Imóveis competente dar-se-á mediante a estrita verificação dos requisitos legais de validade formais e materiais do título causal, consoante disposto no art. 23 e seguintes da Lei n. 9.514/1997 e na Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.



Conselho Nacional de Justiça

§ 3º É vedada a recusa de recepção, qualificação ou registro de instrumento particular com efeitos de escritura pública que preencha os requisitos legais, sob o fundamento exclusivo de não figurar no polo contratual entidade integrante do SFI, do SFH ou sujeita a regulação específica.”

Art. 2º Consideram-se plenamente regulares e válidos todos os instrumentos particulares com efeitos de escritura pública celebrados antes ou durante a vigência dos Provimentos CN n.s 172/2024, 175/2024 e 177/2024, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação federal de regência.

Art. 3º Este Provimento entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, data registrada no sistema.

Ministro Mauro Campbell Marques
Corregedor Nacional de Justiça